National Museums of Canada
Musees nationaux du Canada

To Safeguard and Share the National Heritage

BRIEF TO THE TASK FORCE
TO REVIEW THE ROLE OF THE
NATIONAL MUSEUMS OF CANADA

Canada

86-03997/

TO SAFEGUARD AND SHARE THE NATIONAL HERITAGE

A BRIEF TO THE

TASK FORCE TO REVIEW THE ROLE

OF THE NATIONAL MUSEUMS OF CANADA

Board of Trustees
National Museums of Canada
May 1986

This document is available from:

Information Services Directorate
National Museums of Canada
200 Kent Street, 8th Floor
Ottawa, Canada
K1A 0M8

Material from this document may be quoted or reproduced
without permission provided that the source is cited.

Copyright by the National Museums of Canada, 1986
Catalogue number NM92-101/1986
ISBN: 0-662-54456-0

TABLE OF CONTENTS

		Page
1.	PURPOSE OF THIS BRIEF	1
2.	THE NATIONAL MUSEUMS OF CANADA: BACKGROUND	2
	2.1 Essential Definitions	2
	2.2 History of the National Museums of Canada	2
3.	FEDERAL ROLES IN CULTURE AND HERITAGE	4
4.	THE MANDATE AND OBJECTIVES OF THE NATIONAL MUSEUMS OF CANADA	7
5.	THE CURRENT ROLES OF THE NATIONAL MUSEUMS OF CANADA	8
	5.1 The National Scope of NMC Activities	8
	5.2 Custodial Activities	8
	5.3 Public Service Activities	11
	5.4 Support Activities	13
6.	REALIZATION OF THE POTENTIAL OF THE NMC	16
7.	CURRENT CONSTRAINTS UPON THE NATIONAL MUSEUMS OF CANADA ..	20
8.	STRUCTURE OF THE ORGANISATION AND POTENTIAL IMPROVEMENTS .	23
	8.1 The Issue and Its Elements	23
	8.2 Relationship with the Government of the Day	23
	8.3 One Organization, Two or Several	26
	8.4 The Structure within the NMC Board and Organization .	30
	8.5 Composition of the Board	31
9.	SUMMARY OF RECOMMENDATIONS	33
10.	CONCLUSION	35

FOOTNOTES

APPENDICES

APPENDIX I - NMC RESOURCE DATA

I.1 NMC Fiscal Expenditures 1975-1986
I.2 Financial Summary of Activity, Estimates, 1986-87
I.3 NMC Budget for 1985-86: Distribution of financial resources by Planning Element

APPENDIX II - NMC VISITOR ATTENDANCE FIGURES

II.1 Annual Attendance (fiscal year), 1979-1986
II.2 Seasonal Variation in Geographic origin, NMC Visitors, 1979-80

APPENDIX III - SECURITY COSTS FOR FIVE AUTONOMOUS ORGANIZATIONS

SELECT BIBLIOGRAPHY

1. PURPOSE OF THIS BRIEF

This brief is submitted as the sole response from the National Museums of Canada (NMC) to the Task Force to Review the Role of the National Museums of Canada. Its authors are the Board of Trustees, namely:

Name	Location	Date of Appointment
Gérard Pelletier	Montréal, Québec	March 29, 1984
Richard M.H. Alway	Toronto, Ontario	February 15, 1979
George K. Campbell	Kensington, P.E.I.	March 22, 1985
Laurent Cyr	Whitehorse, Yukon	April 19, 1985
Joan Goldfarb	Don Mills, Ontario	June 29, 1984
Claudette Hould	Montréal, Québec	August 8, 1985
Yvon Pageau	Boucherville, Québec	August 8, 1985
C. Alexander Pincombe	Moncton, New Brunswick	September 13, 1985
Mira Spivak	Winnipeg, Manitoba	January 25, 1985
Rosita Lesueur Tovell	Victoria, B.C.	December 24, 1984
Rodrigue Tremblay	Sept-Îles, Québec	December 1984
Larkin Kerwin (ex officio)	Ottawa, Ontario	
Peter Roberts (ex officio)	Ottawa, Ontario	

In this Brief we are presenting our views concerning major issues which face the National Museums of Canada and its programmes today. Specifically, we are responding to the themes of the Task Force Discussion Guide which was circulated to the Canadian museum community.

However, the Brief goes beyond the Guide to describe the essential federal role in support of the national heritage and the part that NMC plays and should play in fulfilling a federal responsibility. It identifies the heritage roles to which NMC is particularly suited, and recommends areas which NMC could address more fully in order to realize its potential as a national institution.

The Brief also describes the effects of operating a museological system in the federal government environment, and recommends changes to eliminate the constraints which result. Finally, it discusses a range of possible organizational structures with their attendant disadvantages and advantages, since this appears to be an area of special concern for the Task Force.

Since the format of this brief does not coincide exactly with that of the Task Force Discussion Guide, numerical footnotes make cross-references to the questions in the Guide.

2. THE NATIONAL MUSEUMS OF CANADA: BACKGROUND

2.1 Essential Definitions

In Annex III of the Discussion Guide the Task Force defined the "National Museums of Canada Corporation", or "the Corporation" as "the central organization which controls and services the four National Museums and administers the National Programmes." In this brief the word "Corporation" is used not as the Task Force defines it but as the National Museums Act defines it. In the Act the "Corporation" and "the National Museums of Canada" are synonymous.[1]

As well, this brief refers to the seven major organizational units of the NMC:

- the National Gallery of Canada (NGC), including the Canadian Museum of Contemporary Photography
- the National Museum of Man (NMM), including the Canadian War Museum (CWM)
- the National Museum of Natural Sciences (NMNS)
- the National Museum of Science and Technology (NMST), including the National Aviation Museum (NAM) and the Agricultural Technology branch gallery
- National Programmes, comprising the Canadian Conservation Institute (CCI), the Canadian Heritage Information Network (CHIN), the International Programme (IP), the Mobile Exhibits Programme (MEP), and the Museum Assistance Programmes (MAP)
- Corporate Services, comprising common museum services (library, publishing, security) and common managerial support services (policy and planning, information, accommodation, finance, administration, and personnel)
- Corporate Management, comprising the Board and the Office of the Secretary-General and, audit and evaluation functions.

The first four of these are frequently referred to collectively as the four National Museums.

2.2 History of the National Museums of Canada

The National Museums of Canada is a relatively young institution. It was created in 1968 as a Crown corporation by the National Museums Act.

However, its component museums have long histories and traditions. The National Museum of Man and the National Museum of Natural Sciences evolved from the research and collection activities of the Geological Survey of Canada, founded in 1842. Both the National Gallery of Canada and the Canadian War Museum, now a division of the National Museum of Man, date from 1880.

Although the National Museum of Science and Technology was created only in 1968, it became the custodian of several existing federal collections, some of which dated to the beginning of the century. One of these was the National Aeronautical Collection, now housed in the National Aviation Museum.

The creation of the National Museums of Canada in 1968 brought together the four discrete museums within a single Crown corporation to fulfill one major aim of the government: to make the products of nature and the works of man accessible to all Canadians, no matter where they may live. The new Corporation, with pooled resources, greater visibility and enhanced cooperation, was one of the means whereby this aim would be realised.

In 1972 there was a major expansion when the Secretary of State, the Honorable Gérard Pelletier, announced the National Museum Policy. The major thrust of the new Policy was decentralization and democratization of the national cultural and scientific heritage, by encouraging both outreach by the four national museums throughout the country and federal support to non-federal museums across Canada. Pelletier stated at the time that it was an attempt to "erase the traditional notion of stagnancy that comes to mind when one hears the word 'museum' and instead try to envisage a modern and dynamic instrument of initiation to culture."

The Policy led to the creation of a new organizational unit within the NMC, called National Programmes. An initial budget of $9.5 million was allocated to administer them and to contribute to the increased outreach activities by the four National Museums. In short, the 1972 National Museum Policy brought a new importance and a new self-image to the NMC by adding enormous scope to its national mandate to serve the people of Canada and by almost doubling its budget.

The administrative structure governing the National Museums of Canada has changed over the years. Initially, the Act created a Secretary-General as chief administrative officer; however, the four Museum Directors, as well as the Secretary-General, reported to the Board of Trustees. In 1983 the structure was modified so that the Museum Directors report to the Board through Secretary-General who was also appointed as Vice-Chairman of the Board.

Other changes to note are the 40% decline since 1975-76, in real purchasing power of the operating base and the construction of new buildings to house the National Gallery of Canada, the National Museum of Man, and the National Aviation Museum. Both factors have led to the curtailment of many services. Research and outreach activities have been particularly affected.[2]

3. FEDERAL ROLES IN CULTURE AND HERITAGE

Fundamental to our thinking is the assumption that the federal government has a role to play with regard to Canadian culture, including heritage. Further, we assume that it is appropriate for the federal government to create agencies which exercise responsibilities or deliver services appropriate to that federal role.

The federal government has guardianship of the unique national identity of Canada.[3] This role requires the interpretation and reflection of our pluralistic society, incorporating its multicultural mosaic, broad regional differences and diverse economic base.

The federal government strives for balance among the cultural, physical, and economic resources of the country. Through its adherence to and application of the democratic principles such as equal access, it balances the regional disparities of resources, language, and private and public sector activities.[4]

To ensure that Canada shares and reflects all aspects of its heritage both within the country and abroad, the federal government has a unique coordinating responsibility to promote both international exchanges and inter-provincial relationships.[5] It also has a role in fostering standards of excellence, by ensuring that the best and the brightest within Canada have an opportunity to share and develop their expertise within a national and international context.[6] As one Board member said:

> "The federal role should be to promote the maximization of excellence in terms of giving Canadians everywhere access to all things Canadian."[7]

Finally, the federal government has a unique enabling role to create legislation for the good of the nation as a whole. In the heritage context examples would be: legislation to control the expatriation of cultural materials, or legislation to safeguard and share the national heritage.

To summarize, uniquely federal roles are: guardianship of the unique national identity; representation of the nation as a whole (internationally and inter-provincially); creation of balances through exchanges and sharing of resources, expertise, and information; the encouragement and promotion of standards; and a regulatory role.

Heritage is generally considered to be an aspect of culture incorporating the products of nature and man as evidence of the cultural, historical, natural, and scientific legacy of the nation. As our Chairman, the Honourable Gérard Pelletier, once defined it in a memorable speech, "Heritage is the nation's collective memory".

Although the federal government has never explicitly stated its heritage mission, it has acknowledged its responsibility as guardian of the nation's heritage since Confederation took place. Currently, more than fifty federal government programmes undertake heritage activities, of which the National Museums of Canada is principally concerned with natural specimens and cultural materials. Other heritage activities undertaken by federal organizations include management of historical sites, parks, heritage buildings and archival material.

In this regard, the Board of Trustees of the National Museums of Canada feels that areas of uniquely federal activity are those which relate to the preservation of our national cultural and natural heritage, for present and future generations.[8] This statement means that not only should the nationally collected items held in Ottawa be maintained, but also that collections or items of national significance held in public trust elsewhere in Canada must be preserved.

In particular, the Board of the National Museums of Canada believes that the federal government should be responsible for the care of the nation's treasures, including the development, maintenance, preservation, and understanding of collections; for sharing the national collections, knowledge and expertise; for exchanging ideas and information; and for encouraging professionalism across all provincial and international boundaries.[9]

Further, in order to fulfil its responsibilitiess within this federal role, NMC must provide physical and intellectual access to the nation's heritage which is held in the public trust in Ottawa. This is achieved through the medium of public services in the four National Museums, as well as by services that equalize access. Other museums are assisted by grants under the Museum Assistance Programmes, in order to provide access by Canadians to the heritage of other provinces and nations. Other National Programmes, such as the Canadian Heritage Information Network, the Mobile Exhibits Programme and the International Programme, also allow physical and intellectual access.

The federal responsibility for encouraging excellence is reflected in the custodial and public service activities of the four National Museums which all strive to develop and promote adherence to standards within their own activities. Such elements of National Programmes as CHIN, MAP, and CCI also contribute to the development of standards within the Canadian and international museum community. The federal mission is further assisted by the creation and support of a network of museums of high professional standards across the country.[10]

With regard to the particular role that the National Museums of Canada should play within the context of a defined federal responsibility, individual NMC trustees have commented:

> "The national role and national presence of the NMC defined in the Act and 1972 Policy must not be forgotten. For, without those nationally focussed objectives, the four Nationals could not fulfill their responsibilities to the people for whom the collections are maintained - the people of Canada."[11]

> "The four Nationals together have a collective ability to enhance national profile and contacts, thus enhancing the federal role and promoting effective relationships of the federal government to the provinces at many levels through many activities."[12]

Thus, the Board of Trustees is of the view that the National Museums of Canada is a pivotal organization in the achievement of the federal government's cultural and heritage responsibilities.

4: THE MANDATE AND OBJECTIVES OF THE NATIONAL MUSEUMS OF CANADA

Subsection 5(1) of the National Museums Act of 1968 stated the mandate of the NMC as follows:

> The purposes of the Corporation are to demonstrate the products of nature and the works of man, with special but not exclusive reference to Canada, so as to promote interest therein throughout Canada a..d to disseminate knowledge thereof.

With time, and especially after the Cabinet assigned to the NMC the responsibility for administering the National Museum Policy, this statement required revision. Consequently, in 1985 the Board of Trustees adopted a revised mandate statement and new objectives consistent with the Act, but also including the enhanced national service and support roles given to the NMC.[13]

1985 Mandate Statement

> **To demonstrate, and to assist others to demonstrate, the products of nature and culture, with particular but not exclusive reference to Canada, so as to increase interest in and to disseminate knowledge of Canada's natural and cultural legacy for the enrichment of present and future generations.**

1985 Objectives

- **To collect, record, preserve and understand and to assist others to collect, record, preserve and understand the national heritage by developing, researching and maintaining collections of objects and information.**

- **To communicate and to assist others to communicate knowledge of the national heritage by making the objects themselves accessible and by interpreting them to Canadians and to people around the world.**

- **To obtain and manage the resources necessary to ensure that the collections are preserved and the mission and objectives of the Corporation are attained.**

These statements serve as a framework for all NMC activities and indicate the balance of functions appropriate to institutions with a national role.[14] For example, custodial activities form the core of museum operations; public service activities provide access to this central core; support to other museums is maintained through loans of artifacts, grants, travelling exhibitions and technical advice.

5. THE CURRENT ACTIVITIES OF THE NATIONAL MUSEUMS OF CANADA

5.1 The National Scope of NMC Activities

Like all museums, in serving the public the National Museums of Canada undertakes both custodial and interpretive activities. However, the mandate of the NMC is such that it has responsibilities beyond that of other museums. The NMC collection, as a national reference collection, must be representative of all geographical areas and time periods of significance to Canada. Its public services must reach equitably across Canada and provide products for all audiences.

Further, more so than most other museums, the NMC supports other museums and museum associations through loans, grants, travelling exhibitions, and technical advice and support. These activities do much to enlarge the interaction of museum professionals from one end of Canada to the other.

As one Board member said:

> "Any NMC service provided should be consistent with its national role; that is, services which no other organization could provide for the country as a whole".[15]

The range of custodial, public service, and support activities which NMC undertakes in fulfillment of its mandate and objectives are described below. Also mentioned are successes and areas where further development can occur for achievement of NMC's full potential. The expenditures by activity and for each organizational component of NMC are given in Appendix I.

5.2 Custodial Activities

The custodial activities are collections development, collections management, conservation and research. These activities are carried out by the four National Museums, each of which holds in trust parts of the collection; by two elements of National Programmes, the Canadian Conservation Institute and the Canadian Heritage Information Network; and by library and security operations within Corporate Services. Without these activities, the NMC by definition could not be a "museum".

The collections development activity comprises the acquisition and deaccessioning of objects and specimens which are representative of, and significant to Canada's natural and cultural heritage.

The National Gallery has collected more than 40,000 works of art in various media: painting, sculpture, decorative art, printing, drawing, photography, video and film. Its collection of historical and contemporary Canadian art is the largest and most comprehensive in the world.

The National Museum of Man has over three million artifacts in five broad areas -- archaeology, ethnology, history, military history, and folk culture. The objects collected reflect the regional and multicultural nature of Canadian society. Significant examples are the Northwest Coast Indian and Inuit collections.

The National Museum of Natural Sciences collects biological and geological material. This material forms the national scientific reference collection of flora, fauna and geology. Most of it is Canadian, but included are other objects which may aid in understanding the development of Canada's natural history. There is now a total of five million specimens or specimen lots, among which are found nationally significant collections of arctic plants, paleobiological remains (particularly dinosaurs), amphipods, and important mineral specimens.

The National Museum of Science and Technology collects objects that illustrate Canadian developments in the physical sciences (physics, chemistry, mathematics, astronomy and medicine), in resource industries (agriculture, forestry, fisheries and mining), and in engineering and technology. Also collected are objects from other countries which aid in understanding Canadian developments. More than 55,000 objects have been collected, and some 55,000 photographs.

The collections management activities comprise the basic care and handling functions of registration, storage and movement of objects, which are facilitated by object documentation systems. These systems are critical for ensuring that the objects and data are accessible for use in other NMC activities, for loans, and for use by others outside the NMC, such as researchers. Technological support and advice is available to the four National Museums from the Canadian Heritage Information Network for the transfer of their records to machine accessible formats.

The conservation activity of the four National Museums ensures the continued existence of the objects collected. It maintains the physical condition and appearance of objects for displays, and increases the number of works available for loan.

Conservation laboratories and workshops are maintained by the National Gallery, the National Museum of Man and the National Museum of Science and Technology. The staff in these facilities do conservation work on those objects in their collections. In addition, they advise other staff of the Museum, and in some cases the public, on environmental conditions appropriate to the stabilisation of the objects, on storage, packaging and transportation requirements, and on display and treatment methods. They also examine and make recommendations about objects being considered for loan or acquisition.

With respect to biological specimens, deterioration can only be prevented if conservation measures are applied immediately on removal from their natural habitat. Thus, at the National Museum of Natural Sciences the curatorial divisions take responsibility for conservation.

The four National Museums benefit enormously from the presence of the Canadian Conservation Institute within the Corporation. They can readily call upon the specialist and analytical services of the CCI and can consult directly with respect to conservation processes and environmental control.

Research activities are an essential and integral part of all other museum activities. The orderly development of the collection requires not only the evaluation of objects for authenticity and history but also a general theoretical framework to inform selection. For instance, new knowledge often points to hitherto neglected areas of collection. In addition, objects must be precisely positioned in relation to other similar objects, e.g. in a species or biological classification, culture group, technology, or artist's work.

All this research underlies the development of exhibitions and other programmes of interest to all the various publics served by the museum. Interpretive research takes place when a specific exhibition or public programming activity is being organized.

Various elements of Corporate Services also conduct research into other museological functions. Planning and Management Services undertakes research as a basis for planning and policy development. Architectural Services researches the structural and functional aspects of museum buildings. Security Services conducts research on security systems and measures. Also, the Directorates of Audit and Evaluation of Corporate Management research program efficiency and effectiveness.

Together the four activities of collections development, collections management, conservation and research define the character of each National Museum. They provide the basis for the public service and support roles of the NMC and have resulted in hundreds of exhibitions, publications, international and Canadian conferences, lecture series and international and Canadian exchanges.

Nevertheless, there are problem areas impeding the custodial activities of physical access to the national collection. Safe storage and preservation measures have been paramount issues for NMC. To some extent these will be solved through new accommodation to safeguard the collection.

The accommodation problem is however compounded by other difficulties. Examples are the backlog of converting from manual to machine readable records, and stabilization of the collections to prevent further deterioration.

Access to existing research findings is impeded by cutbacks in publication, inadequate distribution mechanisms and the need to generate revenues. But perhaps more importantly, new research using the comprehensive national collections to advance knowledge in various disciplinary fields has been reduced because of resource cuts (both human and financial) and the demands placed by new accommodation.[16]

The acquisitions budgets of the National Museums, if not spent in the year of appropriation by Parliament or in the two following years, revert to the Consolidated Revenue Fund. Consequently, long term acquisition strategies are impeded. In some cases ability of the NMC to acquire nationally significant material is compromised.

5.3 Public Service Activities

The outreach activities and Ottawa facilities of the four National Museums and elements of the National Programmes give physical and intellectual access to the national collection and the knowledge associated with it. A wide range of national and international audiences is served through permanent exhibitions, special events, educational publications and programmes, as well as boutiques and promotional activities. Over the last seven years over 1.6 million residents and tourists have visited the National Museums annually. During the winter months more local residents than tourists use the Museums. But in summer, approximately three out of every four visitors come from outside the National Capital Region. (See Appendix II)

Although the volume of communication activity has reduced in recent years because of the impact of new accommodation and resource constraints, there is still substantial activity. For instance, in the last two years the National Museums have prepared over 80 temporary, permanent, and special exhibitions. Numerous exhibitions from other museums were also received.

The programmes and educational publications, such as the "Stargazer" column in many Canadian newspapers, are designed for consumption by school groups as well as adult and general audiences. In the last three years, educational tours, guided by bilingual staff and volunteer docents at all museum locations, have reached over 260,000 school children.

Special events, such as the NMNS "Dinosaur Extravaganza" and other games, theatre and cultural events are well attended. They have had substantial impact on the promotion of interest in the national collections.

Specialist audiences are served by research and library facilities in each National Museum and the NMC Library, and by publication in scholarly and scientific monographs and journals. Scholars and students from universities and other museums consider the NMC curatorial staff, NMC collections and the collections documentation to be essential resources.

Experts in all of the components of the NMC (museums, national programmes and museum services) reply to thousands of verbal and written enquiries and offer public clinics and lectures. Popular print publications based on scholarly and scientific research and exhibition catalogues also serve to disseminate specialist knowledge to wider audiences. Numerous requests are received from the public for specialist assessment of artifacts and specimens.

Professional staff are asked to assess the technical feasibility of projects, supervise graduate students and edit scholarly journals. They also contribute to national and international committees in their specialist areas.

Since 1968 outreach activities to national and international audiences outside the National Capital Region have been extensive. Examples are travelling exhibitions, edukits, mobile museums (the Dinobus, Touring Museum for Toddlers, and three museomobiles), the distribution of educational, popular and scientific publications (print, audio-visual and electronic), as well as journal contributions and conference papers.

The travelling exhibitions programme of NMC has increased public exposure to the national collections. For example, in the last three years of full operations NGC travelling exhibitions were seen by over 800,000 Canadians. The collections of NMST are demonstrated at air shows and parades, to over 100,000 spectators annually.

The Mobile Exhibits Programme of National Programmes was introduced in order to reach out to Canadians living in isolated communities. NMC's three Museumobiles, Canada North, Canada West, and Atlantic Canada, have welcomed over 3 million visitors, to communicate the geographical, historical and cultural diversity of the country. Two thousand small centers across Canada, covering all provinces and territories, have received the caravans since 1972. The majority of approximately 1000 visitors a day are school children, primarily from grades four to eight.

The mobile exhibits programme also provides edukits and undertakes outreach activities to home-bound residents in order to stimulate and encourage the fullest participation by those who may not otherwise have the opportunity to visit a museum institution.

The effectiveness of NMC public service activities has been progressively lessened for many of the same reasons as the custodial activities, but with different impacts.

Areas particularly affected have been outreach programs. Many of NMC educational programs that had national impact (edukits, Touring Museum for Toddlers, Dinobus) were cancelled because of inadequate resources. Consequently, the NMC must now rely on visitors to the National Capital Region and distribution of publications.

However, NMC exhibitions, publications and products have had a low profile in Canada. Cutbacks have affected the circulation of publications and have impeded provision of an adequate mix of popular, educational and scientific publications, (free and for sale). Marketing strategies need to be developed to counteract this, and to improve the distribution and resourcing of the initial products.

Physical access to the collections in the short and long term has been profoundly affected by the inadequate environmental controls of the NMC display facilities. However, even when adequate environmental display conditions exist in new housing, there still remains an enormous backlog of conservation work to upgrade the most significant items to standards suitable for prolonged display.

To counteract these problems new media that do not require direct access to the objects need to be found to make the collections accessible. Consequently, the NMC has begun to invest considerable effort in productions of videodisks, microfiches, etc.

5.4 Support Activities

The relationship between the National Museums of Canada and other museums is an important dimension of the Corporation's mandate to serve the people of Canada, for whom heritage collections are maintained. First, the National Museums of Canada is one of several federal government organizations which manage collections on behalf of Canadians. The NMC and various other federal agencies often cooperate in joint projects like the Red Bay archaeological dig involving NMC and Parks Canada. Some collections of other federal agencies are entered into the CHIN computerized system. Advice and technical assistance on specific conservation or restoration questions involving other federal collections are provided by the CCI.

Second, the NMC, through its responsibility to implement the National Museum Policy of 1972, has a principal national role to support non-federal museums across the country. Non-federal museums are eligible for direct assistance to undertake their own custodial functions and public service activities, so that the outreach activities and services they provide to the public may be adequately supported.[17]

The NMC also provides direct information and advice to non-federal museums. Information resulting from feasibility or planning studies and project reports funded by the Museum Assistance Programmes, as well as technical expertise for all museological functions are available. Copies of technical bulletins, journals and notes are distributed by CCI, the National Museums, and the other National Programmes.

The NMC lends objects and information from its collection and mounts major exhibitions which travel to other museums. Short and long-term loans of several hundred items move annually from the national collection to other institutions and museums in Canada and abroad. Loan and exhibit services from other Canadian institutions, in turn, augment programming of the National Museums and are incorporated in the Museumobile exhibits.

NMNS lends several thousand specimens per year to museums and universities for research and extension activities. Also NMNS undertakes model making of objects in NMC collections for other museums.

MAP funds were and are provided to other museums to permit inter-regional exchanges of all types.[18] Since 1972, NMC has provided over $9 million to Canadian museums for specific exhibition production projects. The majority of grants supported travelling exhibitions, primarily for national tours, and therefore had a broad impact. For example, MAP grants were awarded to 25 institutions in 1984-85, but there were 90 Canadian institutions which received at least one of these circulating exhibitions. Furthermore, since 1975 the International Programme of NMC has facilitated the circulation of over 120 international exhibitions across Canada.

In order that smaller communities might have the capacity to receive exhibitions and to interpret them through ancilliary programming, the NMC supported the establishment of twenty-three National Exhibition Centres. These Centres also receive support from the provinces, municipalities and the private sector. Approximately 500,000 Canadians visit them annually.

Exchanges between museums across the country are encouraged through activities of the four National Museums and National Programmes. These exchanges are critical to the achievement of the national dimension of the Corporation's support role.[19]

MAP grants, in conjunction with CCI and CHIN advice, finance planning studies related to upgrading facilities, assessing conservation needs, and improving collections management for museums with collections of national significance[20] to the levels required for participation in exchanges among Canadian museums. NMC support for training and upgrading of professional skills is coordinated and provided directly through internships (CCI and the Museums), regular user workshops (CHIN), and funding for university and museum association courses (MAP).[21]

The Canadian Conservation Institute provides conservation services, training and research at a level which could only be possible if the "market" for conservation services were the whole country. Almost 11,000 objects have been treated by CCI for 500 institutions across Canada, with an additional 3,500 treatments provided by CCI Mobile Laboratory visits. Condition surveys have been completed on 300 collections since 1972. The international market for CCI research results and technology is also acknowledged and it is a specific area of success for National Museums.[22]

The Canadian Heritage Information Network was established to document the heritage objects held by museums across Canada. With the close cooperation of participating museums, MAP complementary programming, and CHIN's technological expertise, CHIN has helped improve records management techniques of Canadian museums and has given Canada a unique bilingual computerized system and at the same time created an international reputation for leadership in the field.[23]

The collective impact of all these services has been considerable. Their success would be limited if the scope of their operation were regional, if indeed they could ever be established on a regional basis.

Consequently, they were logical and essential services for the federal government to assume and should continue to be developed for the same reason.[24]

The 1972 National Museum Policy has been generally successful in promoting a stronger museum network. In part because of its activities, Canadian museums now have a much greater sense of community[25] and of the issues facing them, as evidenced by the discussions of participants at the nationally organized "Search Conferences" sponsored by the NMC.

However, as with any major programme, the National Museum Policy requires adjustment over time. Two major problems have emerged. First, the resources allocated to it have hardly changed since 1972. Consequently, the demands for support made by a growing and more sophisticated client base have progressively outstripped the available resources. Second, although programmes have evolved over the last fourteen years, they require further refinement to respond to the changing environment.[26]

For these and other reasons the NMC has launched a major review of the National Museum Policy. This review will almost certainly suggest changes, perhaps major ones. It should lead to serious programme evaluation and development, dealing with issues such as the criteria for grants, conservation and collections management concerns, professional development, support of national service organizations and the establishment of priorities. As services are provided to other institutions by all elements of the National Museums of Canada, all elements will be affected by any changes in the overall federal policy.

This review will of necessity be a long process. The users of the services and the provinces must be consulted at every step. The issues are complex; much detail must be absorbed. Simplistic solutions must be avoided. But the Corporation is confident that the successes of the National Museums Act and the National Museum Policy can be built on and their weaknesses rectified.[27] We expect that this exercise will result in the strengthening of NMC's support role, which will continue to be a key element in the heritage activities of the federal government.[28]

Sensitivity to provincial relations has and continues to be a major concern to the Corporation. For example, in the last year NMC has conducted two rounds of consultations with provinces and territories to discuss proposals leading to a revised Policy. Provincial views are brought into the day-to-day activities of NMC grant applications, conservation review committees, and Museumobile scheduling. Nevertheless, the need to cooperate closely with the provinces and territories does not negate unique federal responsibilities for the national heritage.[29]

6. REALIZATION OF THE POTENTIAL OF THE NMC

The goal to which the National Museums of Canada as an institution aspires is contained in its mission statement:

> To encourage the development of the best national museological system in the world. (Adopted by the Board of Trustees, 1985)

All activities of the NMC - custodial, public service and support to other museums - reflect this aspiration, in the four National Museums as well as National Programmes, Corporate Services, and Corporate Management. However, this outward-looking mission cannot be achieved by the NMC in isolation. Instead, we must look to our role as an element within the wider pan-Canadian museological system.

When we review our collective experience over the past eighteen years, specific successes as well as numerous shortcomings of NMC programmes, activities, and relationships with other museums and agencies can be recognized. Periodic review of an organization's effectiveness is a positive exercise that can lead to altered emphases and improved management practices. As the majority of the Board of the NMC would argue that the experiences of the last eighteen years - despite its negative as well as positive aspects - serve to affirm that the basic concept of establishing a Crown corporation for the defined purpose of enacting a federal heritage responsibility was sound; and that the concept remains applicable.[30]

In order to realize NMC's full potential for the future, we must build upon the successes of the past and learn from its failures, and we must examine other areas in which NMC could make a significant contribution.[31] In the long run the National Museums of Canada and the Canadian museum community should work together towards common purposes while recognizing and supporting individual contributions to the whole. The NMC must be a partner within the Canadian museum community;[32] we must serve as enablers, not as a self-defined elite.

NMC's initiative of sponsoring and coordinating the 1985 "Consultations" with the museum community should be followed up to ensure that the NMC remains relevant and useful to its clients - the public, researchers, other museums, governments, the private sector, etc. Only by such sensitivity and responsiveness can the NMC hope to achieve its mission.

Activities which the NMC could strengthen in order to realize its full potential fall into all of its areas of responsibility. However, the heaviest emphasis is on preservation and research, outreach programs and support to others.

Looking to the custodial base of our operations, the issue of safe housing for all of the national collections (not just the National Gallery of Canada, the National Museum of Man and the National Aviation Museum) needs to be retained as a future priority. In addition, we must address

the issue of consolidation of the collection in each collection development area. The backlog of entry of collection records needs to be corrected so that access to the national collections can occur more readily.

Research activities need a more sound resource base within NMC.[33] We must broaden our scope and interaction with the research community, perhaps through the designation of associate curators from other institutions (universities and museums).

In examining traditional custodial areas, the NMC cannot only look inwards. The question of the designation and support for other collections of national significance must be re-examined, along with the issue of decentralized collections. We must look to vehicles for national exchange, and the National Exhibition Centres might well be reconsidered in this context.

Designation of collections and items of national significance could enhance the federal custodial role in preserving and maintaining access to the nation's heritage across the country.[34] As was intended by the now-suspended Specialized Museums Programme, museums could be encouraged outside of Ottawa where nationally representative collections are based, in such subjects as (for example) railways, marine history, telecommunications, agriculture, toys, caricatures, etc.

While favouring this development of collections of national significance, the Board of Trustees believes that controlled growth should be encouraged in clearly targetted programmes. For example, criteria which might be applied would include: encouraging the evolution of museum institutions across the country which have the capacity to grow; fostering standards of excellence in museological and administrative activities; and/or benefiting as wide an audience as possible.[35]

Within the public service area, the four National Museums in particular need to rebuild their outreach programmes. The activities of travelling exhibitions, museumobiles, films, video tapes and the distribution and marketing of publications all must be reinstated or developed further.[36]

Other avenues to strengthen NMC's outreach activities are through instituting regular market research activities that determine audience needs and interests as well as track the successes of distributed programs. National promotional strategies could further assist, and support other institutions as well as NMC. Representation of heritage institutions could be coordinated for international conferences, and national "travel packages" developed for sale to the tourism industry.

Travelling exhibitions and other outreach programmes bring Canadians into contact with the cultures of other regions. Without these outreach activities, NMC cannot fulfill a national role. Yet in order to realize these outreach activities, NMC must function within a dynamic Canadian museum community. On reflection, perhaps the most exciting potential for

NMC lies in the area of support to other institutions. This can also be the most contentious of areas, but it is here that NMC can play a valuable catalytic and supportive role.

In defining NMC's potential role with respect to non-federal museums, several aspects are important. A major consideration is the continued necessity to involve the provinces in the formulation of policy and programme development relating to museums.[37] As an example, the existing programme of support to Associate Museums is not particularly well regarded by either the recipients or the NMC.[38] However, resolution of this problem would appear to lie within the realm of federal-provincial negotiations. Contractual arrangements (as proposed in NMC's 1978 policy document on the Associate Museums) might be a solution, provided that the professional interests of the museums were safeguarded and that the arrangements were seen to be in the national interest.

Another form of support that NMC is uniquely able to facilitate lies in the promotion of career development in Canadian museums. International and national exchanges of personnel could be encouraged, through (for example) internships and temporary assignments. A programme of support would enable exchanges between the NMC and other museums, or would support museum-to-museum exchanges outside the NMC.[39]

Similarly, the NMC could continue to work with and support Canadian museum associations and related educational institutions[40] to develop a national museological curriculum; to encourage the establishment of a National Museological Institute; to provide greater support and expertise to seminars and workshops across Canada. All aspects of museological research development and distribution could be developed, in association with existing museological training programs.

The Canadian Heritage Information Network already provides a national network for the exchange of collections based information. This existing base could be enhanced through the expansion and exchange of NMC data bases. For example, visitor research data bases could be made accessible,[41] and national marketing and heritage survey data bases could be developed. Further, computer services could be enhanced to develop software that goes beyond collections management into other areas such as museum financial management, visitor data base establishment, etc.

A further area of development lies in the recognition and enhancement of all NMC support services. For example, the diverse activities undertaken by the four National Museums -- often on a curator-to-curator basis -- are little known. Beyond the well-known support provided by National Programmes, expertise exists in such varied NMC services as the Library (which assists museological research across the country), Fleet Services (which transports artifacts and exhibitions across Canada), Architectural Services, Security Services, and many others. These existing consultative services in all NMC activities could be expanded,

formalized, and coordinated to ensure that NMC resources were used effectively and efficiently, and that the Canadian museum community could obtain service easily.[42]

The promotion of excellence through supporting grants and technical advice are essential NMC activites, so that potential areas for the future refinement of National Programmes should also be considered. For instance, grant programs of MAP and activities of CHIN should be expanded and made more commensurate with the needs of the museum community.[43] MAP grants could perhaps be strengthened by the addition of the programmes from Canada Council and the Department of Communications Cultural Initiatives Programs which serve many of the same constituencies as NMC. The benefits would be clear: a single entity could be identified as the granting source; it could further be closely connected with the technical and professional expertise of the four National Museums; overall, a more professional atmosphere would result.

Finally, this support role must also look closer to home. The National Museums of Canada is one of several federal government organizations which manage collections on behalf of Canadians. As we recommended in the NMC Response to Applebaum-Hébert (1984), the relationship between NMC and other federal museums and collections should be re-examined to encourage a strong advisory role for NMC on curatorial and conservation matters. Doing so would not only respect and encourage the expertise of professional staff who are responsible for specialized collections such as the RCMP Museum, Bank of Canada Museum, Canadian Postal Museum, and the entymological collection of the Department of Agriculture. It would further promote a broader base of support for heritage preservation and interpretation by those government departments for whom the collections are an essential part of the mandate.[44] In addition, legislation should be enacted to ensure consultation with NMC before any federal collections are deaccessioned.

In conclusion, the Board of Trustees feels strongly that the Canadian museum community and the Canadian public in general could be better served by the realization of the full potential of the National Museums of Canada.

7. CURRENT CONSTRAINTS UPON THE NATIONAL MUSEUMS OF CANADA

While striving to fulfil its mandate and provide Canadians with the museum service to which they are entitled, the National Museums of Canada at present faces a series of constraints. Other members of the musuem community unfamiliar with the requirements of federal government operations can only observe that NMC appears "mired in bureaucracy".

The NMC must be accountable to Parliament. Further, as a small component of a very large operational entity - the federal government - NMC should expect to have to function in a more complex administrative environment than that of other museums. However, it appears to the Board of Trustees that the administrative constraints within which NMC now has to operate are excessive and contrary to sound management of the Corporation.[45]

Below are cited only a few examples which result from the application to the NMC of the Financial Administration Act, the Public Service Employment Act, and other government regulations:

- Any revenues resulting from other than the sale of goods (e.g., publications) must be forwarded to the Consolidated Revenue Fund rather than received by NMC.

- Any funds unused at the end of the fiscal year (including any unspent revenues from publications) lapse. Any acquisitions funds lapse if unspent in two years, which makes planning for major acquisitions impossible.

- In hiring professional staff, preference must be given to candidates from within the public service.

- Person-years (that is, the number of employees, either full or part-time) are strictly controlled. Therefore, more expensive contractual arrangements must be used in preference to hiring employees for the duration of specific projects, and it is easier to hire one employee at a higher salary rather than two individuals at lower salaries.

- The NMC must use the government monopolies of the Department of Supply and Services and Public Works Canada, thereby incurring compulsory administrative surcharges (which can be as high as 20%) as well as losing the ability to save by purchasing non-standard goods and services directly from suppliers. In addition, this requirement causes significant delays and severely inhibits managerial discretion as to selecting the most competent (as opposed to the cheapest) bid.

The cumulative effect of these administrative constraints is that at present NMC cannot make most effective use of its resources. As the NMC has pointed out in its submission to the Task Force on Funding of the Arts

in Canada, in a relatively small agency like the National Museums of Canada the costs of bureaucratic constraints have a proportionately higher negative impact than in larger government departments, because a small agency must cover all of the functions required of a larger agency but cannot achieve returns to scale. The Board of Trustees therefore strongly supports the recommendation of the Nielsen Study Team on Culture and Communications that "the government should attempt to take as much of the bureaucracy from the back of its small agencies as possible...."[46]

A second major constraint is that our resource base is not sufficient to fulfil our mandate or to meet existing needs.[47] Since 1975-76, the appropriations base of NMC has grown by less than 60%, while the rate of inflation for a similar period has exceeded 100%. In this regard, the National Museums of Canada has fared badly compared to other federal cultural agencies, whose growth in allocations was more commensurate with the growth of their responsibilities (See Appendix II).

With the pressures created by the new accommodations, this problem is especially acute now. The NMC Vital Core Study and the NMC Task Force on the Internal Reallocation of Resources estimated the need for some 575 person-years and an addition of $33 million to the operating base for the NMC to accomplish even the minimum level of service required by its mandate.

The shrinking of the resource base has coincided with a recognition of the totally unacceptable state of preservation of the nation's collections, which was dramatically outlined in the Auditor-General's report of 1980-81. Therefore, over the past decade there has been a shift in institutional priorities from outreach activities to care of collections. The announcement of major new facilities to house the National Gallery of Canada, the National Museum of Man, and the National Aviation Museum has caused further extensive reallocations to meet the needs of planning, preparing collections, and developing exhibitions for the new facilities.

At present, the NMC has no guarantee that it will receive a sufficient increase in the operating base to enable it to occupy the new facilities, nor is there certainty that the equally pressing accommodation needs for the National Museum of Natural Sciences, the Canadian War Museum, and the National Museum of Science and Technology will be resolved. Contrasted with these needs is our commitment to reinstitute a balance with regard to our public service. The current curtailment of national and international outreach activities is not acceptable to the Board of Trustees as a long-term solution.[48]

The NMC is willing to redress the shortfall between responsibilities and resources by examining such strategies as:

- Review of current collecting activities in the light of Board priorities.

- Obtaining better information for decision-making through such means as market surveys.

- Cooperative endeavours and coordination of activities within NMC, and

- Redeployment of person-years within the Corporation.

However, in the long term the only solution is an increase in resources sufficient to meet NMC's scope of responsibilities as defined by the federal government.

8. STRUCTURE OF THE ORGANIZATION AND POTENTIAL IMPROVEMENTS

8.1 The Issue and Its Elements

Under the general heading of "structure" there is one overriding issue: how best to deliver the museum services which the NMC now delivers or would like to deliver. There are four elements to this issue:

a) the relationship between the organization (or organizations) delivering the programs and the government of the day;

b) one organization, two or several;

c) the structure within the board(s) and organization(s); and

d) composition of the board or boards.

These four elements are now discussed in turn.

8.2 Relationship with the Government of the Day

In the discussion of the relationship with the government of the day, use of the words organization, corporation or board in the singular does not preclude the possibility of more than one. The question of how many is discussed in subsection 8.3.

There are four major options:

a) Departmental Corporation

The National Museums of Canada is a now a departmental Crown corporation, with a Board of Trustees reporting to Parliament through the Minister of Communications. The government appoints the members of the Board, the Secretary-General and the Directors of the four National Museums.

However, the Board is subject to a number of other Acts besides the National Museums Act, in particular the Financial Administration Act and the Public Service Employment Act. These Acts circumscribe the powers of the Board and impose a number of constraints on the NMC. These constraints were discussed in section 7 above.

b) Department of Government

All the parts of the NMC would become a department of government or would be distributed among more than one. There would be a direct line relationship between the organization and the Minister. Instead of a board or boards there could be advisory committees. All the constraints mentioned above would apply.

Heritage activities which are a government department or part of one include the National Library, the Public Archives of Canada and Parks Canada.

c) Corporation with Virtually Complete Autonomy

Parliament would provide the funds, but all policies, plans and budgetary allocations would be made by the board with minimal involvement of elected officials. The Canada Council and the National Arts Centre Corporation are examples of federal cultural agencies operating this way.

d) Corporation with the Arm's Length Relationship Recommended by the Nielsen Study Team

This option is the one proposed by the Study Team on Culture and Communications of the Nielsen Task Force. It is based on three premises.

First, the historical reasons for using the corporate structure to manage cultural activities undertaken as public policy by the government still stand. Where largely subjective decisions of an aesthetic, artistic, cultural, professional, subventionary or journalistic nature are to be made, the activities are best managed under the direction of a board acting at arm's length from the government of the day.

Second, since the bulk of the funds for the cultural agencies are provided by Parliament, not only the boards but also elected officials must have a key role in setting the mandates and broad strategic policies and plans of the agencies and in satisfying themselves as to the effectiveness of the results achieved.

Thus, there must be a process established whereby both the Minister and the board can collaborate in the development of corporate strategies and performance criteria. Consultations between the Minister, the board and the communities served would serve to acquaint each other of their respective concerns. With proper exchange of information, performance expectations need not outstrip the resources allocated by Parliament.

Third, the board must have complete operational flexibility, free from overriding control of the Minister and the central agencies. It would be exempt from any power of direction. It would appoint the chief executive officer. The power of the government to control the by-laws and capital and operating budgets would be limited. All of the constraints mentioned in section 7 above would be removed.

Of the options, (a) and (b) are not favored because of the constraints mentioned in section 7. Further, in a department of government [option (b)], political considerations would likely influence what should be professional decisions, particularly those relating to grants.

While a number of board members felt that option (c) would be the ideal solution, most felt that option (d) - the arm's length relationship recommended by the Nielsen Study Team - offers the best chance to allow an organization like the NMC to reach its full potential. They accept the necessity for a greater involvement of the Minister in setting mandates, strategic policies and plans and performance criteria.[49]

The comments of individual board members indicate their reasons for this preference:

- "Museums are publicly funded and so have to be accountable to the elected representatives."
- "It provides a mechanism for negotiating policy directions."
- "If the Minister has a role in policy formulation, then he or she will be in a better position to support the organization at the political level."
- "There is a long history of benefits derived from the arm's length relationship."
- "It is a reasonable solution from the point of view of both the government and the museums."[50]

In this connection, most of the Board members would agree with the following conclusion of the Nielsen Study Team, on page 72 of the Report:

> Generally, the study team found that previous governments had treated their cultural agencies with a combination of benign neglect strategically and zealous attention operationally. In its opinion, a prescription leading to the exact opposite condition would result in healthier cultural agencies, a healthier relationship between the agencies and the Minister responsible for cultural policy and more effective accomplishment of the government's cultural objectives.

A majority of NMC Board members also advanced one other argument for an arm's length relationship. The government is expecting some cultural agencies to diversify their funding bases by undertaking a variety of revenue generating activities and by seeking donations and sponsorship from the private sector. A position which is supported in principle by the Board.[51]

However, to realize the potential from revenue generating activities, the constraints mentioned in section 7 must be removed. The NMC dealt with this matter extensively in its presentation to the Bovey Task Force on Funding the Arts in Canada, called Funding for Canada's Museums.

Thus, we would propose that the role of the board of a cultural agency like the NMC would consist of the following basic functions:

a) together with the responsible Minister, to determine the strategic plans and performance criteria necessary to fulfillment of the mandate of the organization;

b) to acquire resources for the organization sufficient to implement the agreed strategic plans, whether from Parliament, from earned revenues or from donations;

c) to determine the operational policies and plans to implement the strategic plans and to provide for the management of the resources acquired for the purpose;

d) to evaluate results by the agreed performance criteria and to report on these results to the Minister and to Parliament;

e) to serve as a link between the organization, its various clienteles and the public; and

f) to direct the activities of the chief executive officer.[52]

In conclusion, for cultural agencies performing functions analogous to those now undertaken by the NMC, the Board of Trustees recommends the arm's length relationship proposed by the Nielsen Study Team with two conditions:

a) if procedures acceptable to all parties for joint determination by the Minister and the board of strategic policies and plans and of performance criteria can be created; and

b) if there is no longer any involvement of the Minister and the central agencies in the operations of these cultural agencies.[53]

Implementation of this arm's length relationship will require legislation to exempt cultural agencies from the constraints imposed by the Financial Administration Act and the Public Service Employment Act. The Applebaum-Hébert Committee, on page 34 of their Report, proposed that the status of federal cultural agencies be defined in a new Cultural Agencies Act. However, if the government is not prepared to initiate omnibus legislation for all of the cultural agencies, then the appropriate changes for the NMC can be made by amendment to the National Museums Act.

8.3 One Organization, Two or Several

The next structural question is whether the activities of the National Museums of Canada can most efficiently and effectively be carried out by one organization having the arm's length relationship with the Minister favored above or by two or more independent organizations. The question whether there should be a number of boards under an umbrella board is discussed in subsection 8.4.

Six major structural options appear to have been suggested to the Task Force:

a) One organization -- the current arrangement.

b) Two organizations -- one to manage the four National Museums and the other, perhaps to be called the Canadian Heritage Council, to manage National Programmes. Corporate Services would be split between the two. This option resembles the one recommended by the Applebaum-Hébert Committee in 1982.

c) Two organizations -- one to manage the National Gallery, together with that part of Corporate Services which serves it, and the other to manage the rest of NMC.

d) Three organizations -- one to manage the National Gallery, the second National Programmes, and the third the remainder of NMC. Corporate Services would be split among the three.

e) Four organizations, one each to manage the four National Museums. Corporate Services and National Programmes would be split among the four.

f) Five organizations -- one each to manage the four National Museums and National Programmes. Corporate Services would be split among the five.

In order to analyse these six options it is necessary to formulate performance criteria against which the options may be assessed:

a) Ability to serve the entire country

There is now one national mandate. If a national mandate is to continue, can it be split and more effectively administered by two or more organizations?

b) Correction of Imbalances

Are there imbalances between the four National Museums and National Programmes? If so, are the imbalances attributable to the fact that the four National Museums and National Programmes are in one organization under one board? If so, will separate organizations achieve a better balance?

c) Conflict of Interest

Is there any conflict of interest if the same board is responsible for managing four National Museums and giving financial assistance to others?

d) Access to the Minister

How often should the Minister meet with the board of each agency? How often should the Minister meet with the chairperson of each one? How often should the chief executive officer of each agency meet with the Minister or with the Minister's staff?

Currently, with ten agencies and a complex department, the Minister has time for in-depth discussions on matters of mutual concern with each agency only once a year. If the Minister is to participate with the board in setting mandates, strategic policies and plans and performance criteria, will the quality of this participation be better with eleven to fifteen agencies instead of ten?

e) Coordination

With more than one organization operating in essentially the same field, how would their policies and activities be coordinated? Would the need to coordinate be the excuse for ministerial or central agency involvement in operations?

f) Dealing with the Central Agencies

Federal government institutions expend much time and energy dealing with central agency bureaucracy, particularly in fighting for funds. Will several organizations be better equipped to do so than one?

g) Cost

More than one organization will increase overhead costs. The largest cost increases will result from loss of economies of scale. For example, if the four National Museums were to become autonomous, aggregate security costs would be some 40% higher. (See Appendix III for security cost information.)

Similar, but not as extensive cost increases will result with the devolution of all the other services now provided by Corporate Services: finance, personnel, administration, architecture, and planning. Another significant factor is that the costs incurred for the honoraria and expenses of board members and meetings will be greater.

Are the increased costs of more than one organization justified by the benefits?

Most of the Board of Trustees of the National Museums of Canada believe that any possible advantages of more than one organization are very much offset by the disadvantages.[54]

More than one organization would not as effectively discharge a national mandate. Discharging the national role is the concern of the entire National Museums of Canada. To do so effectively requires that all elements work closely together.

Indeed, most board members feel that bringing the museums together was the major achievement of the 1968 Act. As a result, a greater sense of common purpose was nurtured, with better (but still insufficient) national visibility.[55]

Any imbalances of any kind which may now exist among the four National Museums and National Programmes would not be cured by separation. And, there is certainly no argument for making one National Museum independent but not the other three.

There may be an argument for separating National Programmes or the granting function because of a possible conflict of interest. In this connection the NMC has been compared with the National Research Council before the Natural Sciences and Engineering Research Council was separated from it. Before that separation it was possible for the NRC board to favor research at the NRC laboratories as opposed to financing it elsewhere, or vice versa. The possibility was raised that the same dilemma could face the NMC Board of Trustees.

But the resources of the NRC and NSERC, by comparison with those of the NMC, were and are huge. In fiscal 1978-79, the first year of the separation, the budget of the NRC was $182 million; and the budget of its granting arm, NSERC, was $106 million. The budgets for these two agencies in fiscal 1986-87 are respectively $398 million and $314 million.

In fiscal 1986-87 the grants budget for Museum Assistance Programmes is $8.3 million; whereas the budget for the rest of the NMC is $68.8 million. If the budgets of the four National Museums and the budget for grants were at levels comparable to those of NRC and NSERC, there would indeed be a strong arguments for separate organizations on the grounds of possible conflict of interest and relative size.

National Programmes or the granting function, if separated, could be placed in several locations. If they were made a part of larger arm's length cultural agency, such as the Canada Council or a new Canadian Heritage Council, they would perhaps subject to different priorities. If they were assumed by a government department, most likely political considerations would prevail over professional ones.

At the moment, there is an inherent logic in keeping all of National Programmes in a museum organization. The NMC understands their substantive content, and its day-to-day operations highlight problems and indicate trends similar to those faced by the clients of National Programmes.[56]

Furthermore, with several organizations a conflict of interest situation of a different sort would be created. Four independent National Museums could find themselves competing for private sector donations, as well as duplicating services and collection areas.[57]

As for access to the Minister, an increased number of organizations with a need to collaborate on setting mandates, strategic policies and plans and performance criteria, the demands would increase on the time of an already busy Minister.

Most Board members commented on the problems of coordination and of dealing with the central agencies if there were more than one organization. Several said that coordination would in effect be taken out of the hands of the organizations and placed in the hands of the person responsible for all of them. In practice, coordination would be undertaken by a central agency, most likely the Minister's department, rather than the Minister him or herself.[58]

One Board member cited the possibility that the central agencies could play the organizations off against each other. Several mentioned that individually several organizations could not deal as effectively with the central agencies as one.[59]

Finally, there is the matter of cost. With so few resources now allocated to museums, it is questionable whether already limited resources should be further stretched by spending the additional amounts on overhead that would be incurred. (Refer to item (g), page 28) Under the circumstances, splitting the NMC into two or more organizations is not justified on grounds of cost alone.[60]

The NMC Board sees no reason to split the National Museums of Canada into two or more organizations. Furthermore, any change in NMC's structure must be justified according to performance criteria - similar to those above - and must clearly diagnose the problems which are to be cured by structural change.

8.4 The Structure within the NMC Board and Organization

While there is no justification for splitting the National Museums of Canada up, most Board members feel that the internal structure of the Board and the organization which reports to it could be improved. Indeed, the Board is anxious to improve its own working so that it can more effectively carry out its own role.[61] Doing so will be particularly important if a new arm's length relationship with the Minister is established whereby the Board will have a crucial role in determining strategic plans and performance criteria.

A number of options have been suggested.[62] One is to create under an umbrella board five or six subsidiary boards, one for each National Museum, one for National Programmes and possibly one for

Corporate Services. Each subsidiary board would have full powers with respect to its area of responsibility, including power to make internal person-year and budget allocations. However, overall person-year and budget allocations would be made by the umbrella Board in accordance with the strategic plans developed jointly by the Board and the Minister. Several Board members have suggested a number of variations on this concept.

Another possibility is to create functional committees of the Board instead of or in addition to committees corresponding to organizational units. There could be functional committees for such areas as collections, research, public programmes, etc.

The essential point, however, is to permit the NMC Board to organize both itself and the internal structure in order to deal with any problems attributable to structure as they arise.

If the internal structure and organization is enshrined in the legislation, the ability to act in response to changing circumstances is lost. Consequently, as part of any legislative action to implement the proposed arm's length relationship, all legislative provisions impeding the freedom of action of the Board with respect to internal NMC structure and organization should be removed.

8.5 Composition of the Board

In view of the crucial role to be played by the Board as described above, it must consist of strong, knowledgeable and vitally interested members of the public. They must be fully aware of the public trust they exercise on behalf of the people of Canada.

The members should consequently have public or private sector managerial or museological expertise, but above all a sense of what museums are all about. The composition of the Board must reflect the federal responsibility for balance among regions, economic sectors, language, sex, and cultures.[63]

Currently the Board of the NMC has eleven members appointed by the Governor in Council, one vacancy and two ex officio members, the Director of the Canada Council and the President of the National Research Council. Of the appointed members, two are from Atlantic Canada, four from Québec, two from Ontario, two from Western Canada and one from the territories. Four are francophone and seven anglophone.

Three members of the current board practice professions traditionally related in various ways to museums. One is an art historian and educator. The second is a biologist and paleontologist. The third is an historian.

All the others are have been or are connected with museums in various ways. Most have served on the boards of other museums. We would argue that this collective experience and commitment makes the Board an effective link between the NMC and the public the NMC serves. We are certainly prepared to undertake the functions expected of us.

The Nielsen Task Force Study Team, on page 69 of its Report, stressed the crucial role of the board in the arm's length relationship which both the Study Team and the NMC Board recommend. Thus the selection of the board is very important. The Study Team recommends that the Minister should be closely involved in the selection. It would appear that the best way to do so is to provide in the National Museums Act that appointments to the NMC Board be made by the Governor in Council on the recommendation of the Minister.

The Board recognizes the right of the Minister and government to make appointments to it. Nevertheless, there is value in submitting periodically to the Minister a list of names of candidates who in the opinion of the Board would be suitable. This candidate pool could be created through regular reference to the museum community for recommendations, as well as through the tapping of other related interest groups. The participation of the Board in this way in the selection process would serve to reinforce the working relationships which must develop between the Minister and the Board if the arm's length relationship recommended herein is to work.

9. SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

In the preparation of this Brief, the members of the Board of Trustees of the National Museums of Canada have closely examined the issues and the needs facing both the NMC and the Canadian museum community. Our response attempts to define what services should be delivered to the Canadian public, as well as the optimal structure to deliver those services. The recommendations which follow summarize the positions taken in the foregoing text.

1. The importance of the National Museums of Canada in discharging the heritage responsibilities of the federal government should be confirmed.

2. The mandate of the National Museums of Canada should be confirmed as:

   To demonstrate, and to assist others to demonstrate, the products of nature and culture, with particular but not exclusive reference to Canada, so as to increase interest in and to disseminate knowledge of Canada's natural and cultural legacy for the enrichment of present and future generations.

3. To discharge this mandate, the National Museums of Canada must:

   - collect, record, preserve and understand and assist others to collect, record, preserve and understand the national heritage by developing, researching and maintaining collections of objects and information.

   - communicate and assist others to communicate knowledge of the national heritage by making the objects themselves accessible and by interpreting them to Canadians and to people around the world.

   - obtain and manage the resources necessary to ensure that the collections are preserved and the mission and objectives of the Corporation are attained.

4. In order to fulfil the responsibilities inherent in its mandate and implicit to its national scope, the National Museums of Canada must enhance its public services and its support to other museums. To sustain these operations it must strengthen its custodial activities.

5. Adequate housing for the national collection remains a priority. Resources are required for fit-up and occupancy of the three buildings under construction -- for the National Gallery, the National Museum of Man and the National Aviation Museum. In addition, improved accommodation is needed for the National Museum of Natural Sciences, the National Museum of Science and Technology and the Canadian War Museum.

6. The advisory and coordinating role of the National Museums of Canada with respect to other federal collections should be clarified. In particular, the National Museums of Canada should have the right to review proposed deaccessions from other federal collections.

7. The NMC should be exempted from the provisions of the Financial Administration Act, the Public Service Employment Act and other legislation inappropriate to the sound management of a cultural agency.

8. The National Museums of Canada should have the arm's length relationship with the government recommended by the Nielsen Task Force Study Team on Culture and Communications.

9. The National Museums of Canada should continue under one governing authority -- the Board of Trustees.

10. The Board of Trustees should be responsible for the internal structure of the National Museums of Canada. All legislative restraints inhibiting the exercise of this responsibility should be removed.

11. The Board of Trustees should periodically provide the Minister with a list of candidates to be considered for appointment to the NMC Board. This list should be compiled with the assistance of the Canadian museum community and other special interest groups.

10. CONCLUSION

Eighteen years ago, four federal museums were brought together into one organization in order to pursue excellence in their respective areas of expertise and to safeguard and share the national heritage.

In 1972, with the introduction of Canada's first federal museum policy, the mandate was expanded with five national programmes to assist others to pursue the same goal.

How well has the National Museums of Canada been able to meet the challenges of 1968 and 1972? As has been made explicit in this document, the process of adjustment has been difficult. One could hardly have expected institutions with the individual histories of our National Museums to join together comfortably without a period of adjustment. Several difficulties have been enumerated in this document: inadequate housing, reduced resources, relationship to the government, etc. Some solutions have been found. Others need to be developed.

Yet, throughout this period of transition, the individual elements and the totality of the National Museums of Canada have had a significant impact, regionally, nationally and internationally.

What of the future? The Task Force on the National Museums of Canada marks one more step in the evolution of the federal government's role in fostering a dynamic museum community in Canada. Eighteen years ago, a principal vehicle for that involvement was identified as the National Museums of Canada. If our recommendations are followed, we are confident that this base can be developed further to ensure a vibrant, internationally recognized museological system, in which a special role is played by a mature and equally dynamic National Museums of Canada.

FOOTNOTES

The footnotes listed below refer to specific questions in the Discussion Guide which was circulated to the museum community by the Task Force. Each footnote records the response by the NMC Board of Trustees to the relevant question.

1. All Board members commented in favour of this point.
2. Board response to Task Force Q. 1a.
3. Board response to Task Force Q. 6a.
4. Board response to Q. 6a and Q. 8.
5. Board response to Q. 7.
6. Board response to Q. 6a.
7. Board response to Q. 6a.
8. Board response to Q. 6a.
9. Board response to Q. 6a.
10. Board response to Q. 7.
11. Board response to Q. 1a.
12. Board response to Q. 2.
13. Board response to Q. 1a.
14. Board response to Q. 1c.
15. Board response to Q. 13a (supplementary).
16. Board response to Q. 2.
17. Board response to Q. 6b.
18. Board response to Q. 6a.
19. Board response to Q. 7.
20. Board response to Q. 8.
21. Board response to Q. 10.
22. Board response to Q. 11.
23. Board response to Q. 12.
24. Board response to Q. 7.

25. Board response to Q. 7.

26. Board response to Q. 7.

27. Board response to Q. 7.

28. Board response to Q. 7.

29. Board response to Q. 15a and b.

30. Board response to Q. 2.

31. Board response to Q. 7.

32. Board response to Q. 8.

33. Board response to Q. 1b and Q. 9.

34. Board response to Q. 6a.

35. Board response to Q. 8.

36. Board response to Q. 1b.

37. Board response to Q. 15a.

38. Board response to Q. 15a and Q. 15b.

39. Board response to Q. 10.

40. Board response to Q. 18.

41. Board response to Q. 13a (supplementary).

42. Board response to Q. 13a (supplementary).

43. Board response to Q. 7.

44. Board response to Q. 1d (supplementary).

45. Board response to Q. 2 and Q. 3.

46. Board response to Q. 3 and Q. 1e (supplementary).

47. Board response to Q. 5c (supplementary).

48. Board response to Q. 1a, 1b and 1c.

49. Board response to Q. 1e (supplementary), Q. 2, Q. 3, Q. 4b.

50. Board response to Q. 1e (supplementary).

51. Board response to Q. 5a and 5b.

52. Board response to Q. 4a.

53. Board response to Q. 1e (supplementary).

54. Board response to Q. 3.

55. Board response to Q. 2.

56. Board response to Q. 14.

57. Board response to Q. 3.

58. Board response to Q. 3.

59. Board response to Q. 3.

60. Board response to Q. 3.

61. Board response to Q. 3.

62. Board response to Q. 3.

63. Board response to Q. 4b.

Appendix I - NMC Resource Data

I.1 NMC Fiscal Expenditures 1975 - 1986

I.2 Financial Summary by Activity, Estimates, 1986-87

I.3 NMC Budget for 1985-86: Distribution of financial resources by Planning Element

Appendix 1.1

NATIONAL MUSEUMS OF CANADA
EXPENDITURES BY FISCAL YEAR IN 1975-76 CONSTANT DOLLARS
($000's)

	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
NATIONAL GALLERY	11,088	9,510	9,375	11,960	10,009	9,072	9,180	8,823	7,884	9,959	10,208
MUSEUM OF MAN	12,357	10,163	12,101	13,053	10,981	9,929	10,104	10,580	11,648	11,669	12,788
NATURAL SCIENCES	6,851	6,216	7,397	7,448	6,924	6,197	6,228	6,706	8,360	8,068	9,374
SCIENCE AND TECHNOLOGY	4,285	5,013	4,714	4,841	4,410	4,047	4,141	4,571	5,214	5,471	6,048
C.M.I.M.	1,886	1,928	1,904	2,165	1,949	1,238	1,271	1,459	1,828	1,549	1,387
C.C.I.	2,425	2,480	2,448	2,783	2,506	1,847	1,840	1,881	2,026	1,924	1,816
GRANTS -N.A.P.	6,080	7,669	7,099	7,324	5,613	5,417	4,907	4,525	4,440	4,208	4,072
GRANTS -COLLEGE ART ASSOC. OF AMERICA	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
TOTAL	44,973	42,980	45,039	49,575	42,393	37,749	37,671	38,545	41,400	42,848	45,694

- The data used was extracted from the Public Accounts document tabled each year in the House of Commons by Receiver General
- The 1975-76 fiscal year was used as the base year in converting each fiscal year thereafter into constant dollars relative to the base year.
- Expenditures for Corporate Services and Corporate Management (commonly referred to as administration) including that portion of National Programmes excluding CMIM, CCI and the Grants programme were allocated on a percentage of expenditures basis to the four Museums.
- As well, services provided without charge by Public Works Canada for space used by National Museums was also allocated to the four Museums on a percentage of expenditure basis.
- It should be noted that the allocation of these services provided without charge by Public Works Canada was completely arbitrary.
- Public works Canada officials prior to 1985-86 were not certain what was included or excluded from the figures provided in the Public Accounts.

Financial Planning Division, 09-May-86

Financial Summary by Activity ($000) - Estimates 1986-87.

	Estimates 1986-87					
	Expenditures	Revenues Credited to Vote	Net Expenditures	Forecast 1985-86	Change	For Details See Page
Corporate Management	2,922	-	2,922	1,579	1,343	22
National Gallery of Canada	10,382	(520)	9,862	10,039	(177)	26
National Museum of Man	12,188	(200)	11,988	11,852	136	34
National Museum of Natural Sciences	8,568	(275)	8,293	8,784	(491)	40
National Museum of Science and Technology	5,877	(105)	5,772	5,295	477	46
National Programmes	22,011	-	22,011	21,586	425	52
Corporate Services	16,605	(300)	16,305	16,233	72	60
	78,553	(1,400)	77,153	75,368	1,785	
Person-years			1,073	1,073	-	

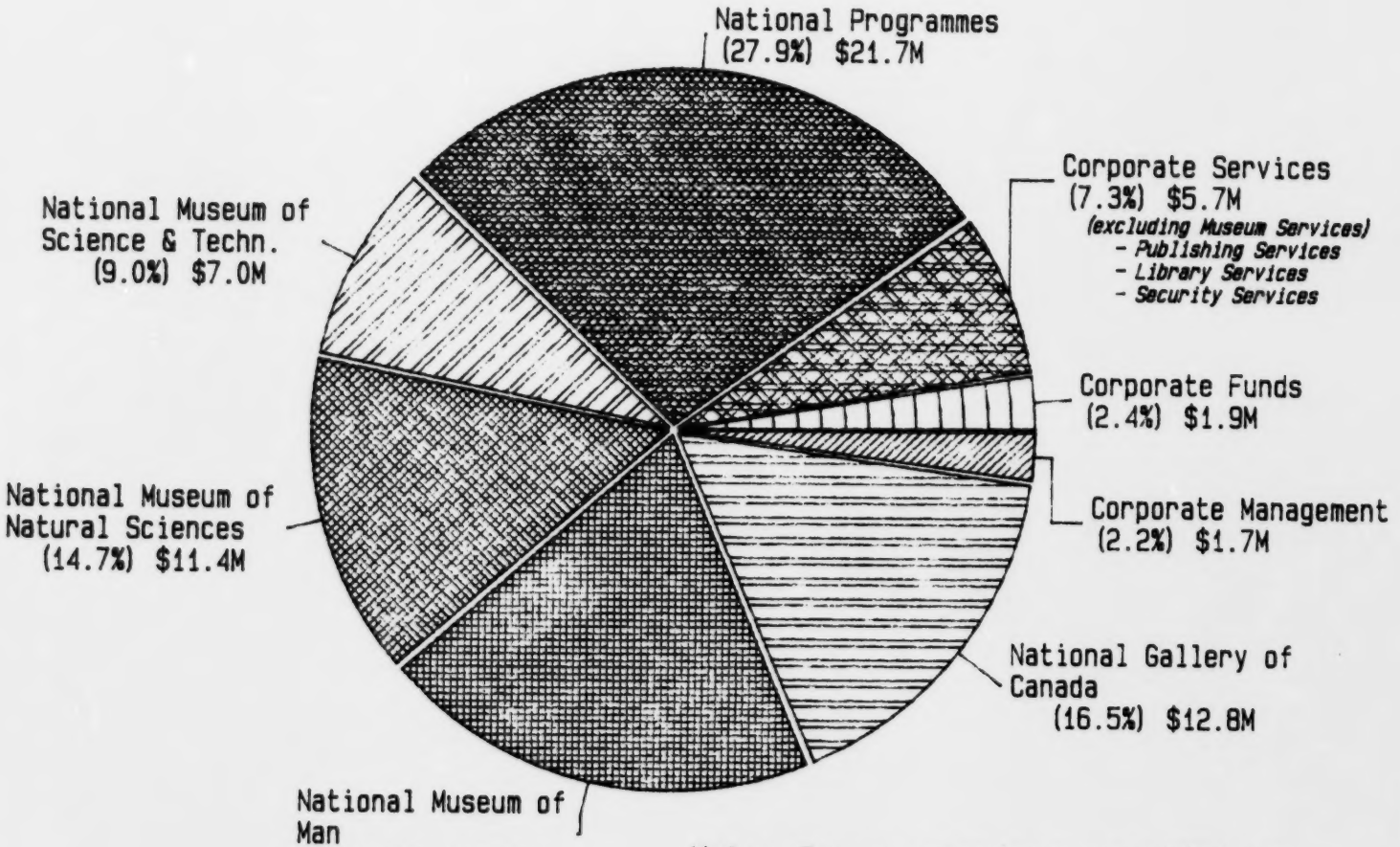
Explanation of Change: The major items contributing to the increase of $1,785,000 or 2.4% in the 1986-87 requirements over the 1985-86 forecast are:

- a decrease in 1986-87 for Tenant Services and the Canadian Museum of Contemporary Photography (465,000)
- a decrease due to carryover of unspent portion of 1984-85 budget for acquisition of artifacts and works of art (545,000)
- a decrease resulting from the purchase of a major item of scientific equipment (microprobe) in 1985-86 (600,000)

N.M.C. BUDGET FOR 1985-86 (incl. Supplementary Estimates)

DISTRIBUTION OF FINANCIAL RESOURCES BY PLANNING ELEMENT

for a total of $77 660 828



Note: Common services provided by Corporate Services are prorated across National Museums.

(Financial Planning, May 9, 1986)

Appendix 1.3

Appendix II - NMC Visitor Attendance Figures

II.1 - Annual Attendance (fiscal year), 1979 - 1986

II.2 - Seasonal Variation in Geographic Origin, NMC Visitors , 1979-80

Appendix II.1

ANNUAL ATTENDANCE (FISCAL YEAR)

	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
NGC	283,059	316,725	283,136	319,229	293,026	231,857	281,665
NMST	536,116	579,695	579,519	557,147	535,927	521,650	533,602
NAM	124,796	134,271	130,036	169,073	162,878	138,501	124,279
VMMB	514,221	485,297	503,391	471,759	453,433	471,722	490,442
CWM	272,073	276,996	241,644	257,733	232,371	202,384	150,205
NAM	-	-	-	-	18,151*	124,385	100,550

*last 2 quarters

SEASONAL VARIATION IN GEOGRAPHIC ORIGIN , NMC VISITORS, 1979-80.

Geographic Origin In Winter	NGC	VMMB	CWM	NMST	NAM	NMC/ALL
National Capital region	63.7	57.8	46.4	58.5	50.0	56.6
Out-of-town	36.3	42.2	53.6	41.5	50.0	43.4
Geographic Origin In Summer	**NGC**	**VMMB**	**CWM**	**NMST**	**NAM**	**NMC/ALL**
National Capital Region	22.3	32.7	16.3	29.8	27.6	26.3
Out-of-town	73.7	67.3	83.7	70.2	72.4	73.7

Geographic Origin in Winter	NGC	VMMB	CWM	NMST	NAM	NMC/ALL
Ontario	12.4	20.2	16.3	15.6	15.8	16.7
Quebec	10.8	13.8	19.4	17.9	15.8	15.0
Other Provinces	6.9	2.8	8.2	4.9	7.9	5.4
U.S.A.	3.1	1.0	3.6	0.9	2.7	1.9
Other Countries	3.1	4.4	6.1	2.2	7.8	4.4
Geographic Origin In Summer	**NGC**	**VMMB**	**CWM**	**NMST**	**NAM**	**NMC/ALL**
Ontario	24.7	24.2	33.8	22.8	31.8	27.1
Quebec	17.3	18.5	18.7	25.9	16.5	19.4
Other Provinces	10.7	9.4	14.7	7.6	9.2	10.3
U.S.A.	15.9	9.6	9.7	9.2	11.4	11.0
Other Countries	9.1	5.6	6.8	4.7	3.5	5.9

Appendix III

Security Costs for Five Autonomous Organizations

SECURITY COSTS FOR FIVE AUTONOMOUS ORGANIZATIONS

Current Costs	P/Y's*	Salaries ($000's)	O&M ($000's)
NMC Security Headquarters	16	522	237
Security - Administration and Operations in all NMC components	116	3600	1948
TOTAL	132	4122	2185

Security Costs in an autonomous museum	P/Y's*	Salaries (000 $)	O&M ($000's)
Management and Operations X 4 museums	172	5300	3218**
Security costs for an autonomous National Programmes	3	88	169
TOTAL	175	5388	3387

* P/Y means person-years

** Includes security guard contract dollars which vary from component to component depending on the building configurations and conditions.

NOTE that if NAM and CWM were to become completely autonomous, a security management structure would also be required for these msueums.

NOTE that costs for new NMM and new NGC have not been incorporated into these totals. Annex D shows additional costs for security in new buildings.

SELECT BIBLIOGRAPHY

1982 Summary of Briefs and Hearings,
Federal Cultural Policy Review Committee
Information Services, Department of Communications, Government of Canada.

1984 After Applebaum-Hébert
National Museums of Canada
February 12, 1984.

1985 The Future of the Museum System in Canada
National Museums of Canada, Consultations '85.
A Report on the Search Conferences sponsored by the National Museums of Canada.

1985 Culture and Communications: A Study Team Report to the Task Force on Program Review
August 1985 (Neilsen Study Team)

1986 Funding for Canada's Museums
National Museums of Canada.
Presentation to the Task Force on Funding of the Arts in Canada.
March 1986

1986 National Museums Task Force: Discussion Guide
Task Force to Review the Role of the National Museums of Canada.
March 1986.

Sauvega
et parta
le patr
natio

MEMO
CHAR
MUSE

rder
ager
imoine
onal

OIRE AU GROUPE DE TRAVAIL
RGE DE REVOIR LE ROLE DES
ES NATIONAUX DU CANADA

SAUVEGARDER ET PARTAGER LE PATRIMOINE NATIONAL

MÉMOIRE AU

GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ D'EXAMINER LE ROLE

DES MUSÉES NATIONAUX DU CANADA

Conseil d'administration
Musées nationaux du Canada
Mai 1986

On peut se procurer des copies de ce document à:

La Direction des services de l'information
Musées nationaux du Canada
200, rue Kent, 8e étage
Ottawa (Canada)
K1A 0M8

Tout passage de ce document peut être cité ou reproduit sans autorisation à condition d'en mentionner la source.

Tous droits réservés aux Musées nationaux du Canada, 1986
Numéro de catalogue NM92-101/1986
ISBN: 0-662-54456-0

TABLE DES MATIÈRES

		Page
1.	OBJET DU MÉMOIRE	1
2.	MUSÉES NATIONAUX DU CANADA: DONNÉES DE BASE	2
	2.1 Définitions essentielles	2
	2.2 Historique des Musées nationaux du Canada	2
3.	RÔLES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN MATIÈRE DE CULTURE ET DE PATRIMOINE	5
4.	MANDAT ET OBJECTIFS DES MUSÉES NATIONAUX DU CANADA	8
5.	ACTIVITÉS ACTUELLES DES MUSÉES NATIONAUX DU CANADA	9
	5.1 Envergure nationale des activités des MNC	9
	5.2 Conservation	9
	5.3 Service au public	12
6.	RÉALISATION DU POTENTIEL DES MNC	18
7.	CONTRAINTES ACTUELLES DES MUSÉES NATIONAUX DU CANADA	22
8.	STRUCTURE DE L'ORGANISME ET AMÉLIORATIONS POSSIBLES	25
	8.1 La question et ses éléments	25
	8.2 Relations avec le gouvernement en place	25
	8.3 Nombre d'organismes (un, deux ou plusieurs)	29
	8.4 Structure du Conseil d'administration des MNC et de l'organisme	33
	8.5 Composition du Conseil	34
9.	RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	36
10.	CONCLUSION	38

RÉFÉRENCES

ANNEXES

ANNEXE I - DONNÉES SUR LES RESSOURCES DES MNC

I.1 Dépenses fiscales des MNC 1975-1986
I.2 État financier récapitulatif par activité, 1986-87
I.3 Budget des MNC pour 1986-87: Répartition des ressources financières par élément de planification

ANNEXE II - TAUX DE FRÉQUENTATION DES MNC

II.1 Nombre annuel de visiteurs, 1979-1986
II.2 Variations saisonnières selon l'origine des visiteurs, 1979-80

ANNEXE III - COÛTS DES SERVICES DE SÉCURITÉ DANS CINQ ORGANISMES AUTONOMES

LISTE BIBLIOGRAPHIQUE CHOISIE

1. OBJET DU MÉMOIRE

Le présent mémoire constitue la seule réponse des Musées nationaux du Canada au Groupe de travail chargé de revoir le rôle des Musées nationaux du Canada. Il a été rédigé par le Conseil d'administration, c'est-à-dire:

Nom	Originaire de	Date de nomination
Gérard Pelletier	Montréal (Québec)	29 mars 1984
Richard M.H. Alway	Toronto (Ontario)	15 février 1979
George K. Campbell	Kensington (Î.-P.-É.)	22 mars 1985
Laurent Cyr	Whitehorse (Yukon)	19 avril 1985
Joan Goldfarb	Don Mills (Ontario)	29 juin 1984
Claudette Hould	Montréal (Québec)	8 août 1985
Yvon Pageau	Boucherville (Québec)	8 août 1985
C. Alexander Pincombe	Moncton (Nouveau-Brunswick)	13 septembre 1985
Mira Spivak	Winnipeg (Manitoba)	25 janvier 1985
Rosita Lesueur Tovell	Victoria (C.-B.)	24 décembre 1984
Rodrigue Tremblay	Sept-Îles (Québec)	Décembre 1984
Larkin Kerwin (m. d'office)	Ottawa (Ontario)	
Peter Roberts (m. d'office)	Ottawa (Ontario)	

Dans ce mémoire, nous présentons nos vues sur les grandes questions auxquelles se trouvent confrontés les Musées nationaux du Canada et leurs programmes. Plus précisément, nous faisons connaître notre réaction aux thèmes du Document de travail du Groupe de travail, qui a été distribué à la communauté muséale canadienne.

Toutefois, le mémoire va au-delà du Document de travail pour décrire le rôle fédéral essentiel de soutien du patrimoine national et la fonction que les MNC remplissent et devraient remplir dans la réalisation d'une mission fédérale. Il indique les rôles particulièrement bien adaptés aux MNC et précise les secteurs auxquels ceux-ci pourraient s'intéresser davantage afin de réaliser leur potentiel comme institution nationale.

Le mémoire décrit également les effets de la mise en oeuvre d'un système muséal dans un contexte fédéral, et recommande des solutions aux contraintes constatées. Enfin, il examine une gamme de structures possibles avec, dans chaque cas, les avantages et les inconvénients, puisque cette question semble constituer un sujet de préoccupation particulier pour le Groupe de travail.

Comme la présentation du mémoire ne coïncide pas exactement avec celle du Document de travail, des renvois numériques correspondent aux questions contenues dans celui-ci.

2. MUSÉES NATIONAUX DU CANADA: DONNÉES DE BASE

2.1 Définitions essentielles

À l'Annexe III du Document de travail, le Groupe de travail définit "la Corporation des Musées nationaux du Canada", ou "la Corporation", comme "l'organisme central qui contrôle et offre ses services aux quatre musées nationaux en plus d'administrer les programmes nationaux". Dans ce mémoire, on utilise le mot "Corporation" non pas selon la définition du Groupe de travail mais selon la définition dans la Loi sur les musées nationaux. Dans cette Loi, "la Corporation" et "les Musées nationaux du Canada" sont synonymes.[1]

En outre, le mémoire énumère les sept grandes composantes des MNC:

- le Musée des beaux-arts du Canada (MBAC), qui englobe le Musée canadien de la photographie contemporaine
- le Musée national de l'Homme (MNH), qui comprend le Musée canadien de la guerre (MCG)
- le Musée national des sciences naturelles (MNSN)
- le Musée national des sciences et de la technologie (MNST), auquel se rattachent le Musée national de l'aviation (MNA) et le Musée de l'agriculture
- les Programmes nationaux, à savoir l'Institut canadien de conservation (ICC), le Réseau canadien d'information sur le patrimoine (RCIP), le Programme international, le Programme des expositions mobiles (PEM), et les Programmes d'appui aux musées (PAM)
- les Services à la Corporation, qui englobent les services communs aux musées (bibliothèque, édition, sécurité) et les services de soutien de la gestion (politique et planification, information, locaux, finances, administration et personnel)
- la Gestion centrale, qui comprend le Conseil et le Bureau du Secrétaire général ainsi que les Directions de la vérification interne et de l'évaluation

Les quatre premières composantes sont souvent appelées collectivement les quatre musées nationaux.

2.2 Historique des Musées nationaux du Canada

Les Musées nationaux du Canada sont un organisme relativement jeune, car il s'agit d'une société d'État créée en 1968 par la Loi sur les musées nationaux.

Toutefois, les musées constituants ont tous une longue histoire et une longue tradition. Le Musée national de l'Homme et le Musée national des sciences naturelles ont pour origine les activités de recherche et de collectionnement de la Commission géologique du Canada, fondée en 1842. Le Musée des beaux-arts du Canada tout comme le Musée canadien de la guerre, de nos jours une division du Musée de l'Homme, datent de 1880.

Bien que le Musée national des sciences et de la technologie n'ait été créé qu'en 1968, il est devenu aussitôt le dépositaire de plusieurs collections fédérales existantes, dont certaines remontent au début du siècle. C'est le cas de la Collection nationale de l'aéronautique, qui se trouve maintenant au Musée national de l'aviation.

La création des Musées nationaux du Canada en 1968 réunit les quatre musées distincts en une seule société d'État chargée d'atteindre l'un des principaux objectifs du gouvernement: rendre les produits de la nature et les oeuvres de l'homme accessibles à tous les Canadiens, où qu'ils vivent. La nouvelle société, avec ses ressources communes, une présence plus marquée et une coopération accrue, constituait l'un des moyens permettant de réaliser cet objectif.

En 1972, survint une expansion importante, lorsque le secrétaire d'État annonça la Politique nationale des musées, dont le principal objectif consistait à décentraliser et à démocratiser le patrimoine national, culturel et scientifique, en encourageant à la fois les activités de diffusion externe des quatre musées nationaux dans l'ensemble du pays et l'aide fédérale aux musées non fédéraux. M. Pelletier déclara à l'époque qu'il s'agissait d'un effort pour "effacer la notion traditionnelle et stagnante qui vient à l'esprit lorsqu'on entend le mot "musée" et essayer plutôt de concevoir un instrument moderne et dynamique d'initiation à la culture".

La Politique entraîna la création d'une nouvelle unité organique au sein des MNC, les Programmes nationaux. On attribua un budget initial de 9,5 millions de dollars pour l'administration de ceux-ci et pour l'activité accrue de diffusion externe des quatre musées nationaux. En somme, la Politique nationale des musées de 1972 donnait une importance nouvelle aux MNC et rehaussait leur image en renforçant de façon considérable leur mandat national auprès de la population du Canada et en doublant presque leur budget.

La structure administrative des Musées nationaux du Canada a évolué au fil des ans. Au début, la Loi désignait un secrétaire général qui faisait fonction d'administrateur principal; toutefois, les quatre directeurs de musée ainsi que le secrétaire général rendaient compte au Conseil d'administration. En 1983, on modifia la structure de façon que les directeurs relèvent du Conseil par l'entremise du secrétaire général, qui avait été également nommé vice-président du Conseil.

D'autres changements méritent d'être mentionnés, notamment la chute de 40 p. 100 du pouvoir d'achat réel de l'assise financière depuis 1975-1976 et la construction de nouveaux bâtiments pour le Musée des

beaux-arts du Canada, le Musée national de l'Homme et le Musée national de l'aviation. Ces deux facteurs ont entraîné la diminution de nombreux services. Les activités de recherche et de diffusion externe ont été particulièrement touchées.[2]

3. RÔLES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN MATIÈRE DE CULTURE ET DE PATRIMOINE

L'un des éléments fondamentaux de notre réflexion est l'hypothèse selon laquelle le gouvernement fédéral a un rôle à jouer concernant la culture canadienne, y compris le patrimoine. En outre, nous présumons qu'il convient pour le gouvernement fédéral de créer des organismes qui exercent des responsabilités ou fournissent des services conformément au rôle qui lui est dévolu.

Le gouvernement fédéral est le champion de l'identité nationale.[3] Ce rôle exige une interprétation et une représentation de notre société pluraliste qui tiennent compte de la mosaïque multiculturelle, des différences régionales importantes et de la diversité de la base économique.

Le gouvernement fédéral s'efforce d'établir un équilibre entre les ressources culturelles, matérielles et économiques du pays. Il prend en considération les disparités régionales sur le plan des ressources, de la langue et des activités des secteurs public et privé, par l'acceptation et l'application de principes démocratiques comme les possibilités égales d'accès et l'unité.[4]

Pour s'assurer que le Canada partage et exprime tous les aspects de son patrimoine au pays comme à l'étranger, le gouvernement fédéral coordonne l'ensemble du processus de façon à promouvoir les échanges internationaux et les relations entre les provinces.[5] Il veille également au maintien des normes d'excellence, en faisant en sorte que les éléments les plus remarquables du Canada aient l'occasion de partager et de développer compétences et savoir-faire dans un contexte national et international.[6] Comme le disait un membre du Conseil:

> "Le rôle du gouvernement fédéral devrait être de promouvoir le summum de l'excellence lorsqu'il s'agit de donner à tous les Canadiens, où qu'ils se trouvent, accès à tout ce qui constitue leur patrimoine."[7]

Enfin, le gouvernement fédéral se trouve dans une position privilégiée pour légiférer et veiller au bien de la nation dans son ensemble. Dans le cadre du patrimoine, on pourrait citer, à titre d'exemples, la loi visant à limiter l'exportation des biens culturels ou encore la loi pour la sauvegarde et le partage du patrimoine.

En résumé, les rôles propres au gouvernement fédéral sont les suivants: préserver l'identité nationale; représenter l'ensemble de la nation (sur le plan international et interprovincial); établir un équilibre par le partage et l'échange des ressources, des compétences et de l'information; diffuser et promouvoir des normes; et enfin, légiférer.

Le patrimoine est généralement considéré comme un aspect de la culture qui regroupe les produits de la nature et les oeuvres de l'homme, témoins de l'héritage culturel, historique, naturel et scientifique du pays. Ainsi que notre président, M. Gérard Pelletier, l'a défini dans un discours mémorable, "le patrimoine est la mémoire collective du pays".

Bien que le gouvernement fédéral n'ait jamais explicitement énoncé sa mission en ce domaine, il a reconnu sa responsabilité de gardien du patrimoine national depuis que la Confédération existe. Actuellement, plus de cinquante programmes fédéraux comportent des activités liées au patrimoine, mais ce sont les Musées nationaux du Canada qui s'intéressent par-dessus tout aux spécimens naturels et aux objets culturels. La gestion des lieux historiques, des parcs, des bâtiments historiques et des documents d'archives est confiée à d'autres organismes fédéraux.

A cet égard, le Conseil d'administration des Musées nationaux du Canada estime que les domaines spécifiquement fédéraux sont ceux qui ont trait à la préservation du patrimoine naturel et culturel du Canada, pour les générations actuelles et futures.[8] Ainsi, selon le Conseil, le gouvernement doit non seulement conserver les objets à caractère national réunis à Ottawa, mais aussi sauvegarder les collections ayant une importance nationale qui se trouvent dans les différents établissements publics du Canada.

Le Conseil d'administration des Musées nationaux du Canada croit en particulier que le gouvernement fédéral doit assumer la responsabilité de protéger les trésors nationaux, par l'enrichissement, l'entretien, la conservation et la connaissance des collections; celle de partager les collections, l'érudition et l'expertise nationales; celle d'échanger les idées et l'information et, enfin, celle d'encourager le professionnalisme dans toutes les provinces et à l'étranger.[9]

De plus, pour assumer leurs responsabilités dans ce cadre fédéral, les MNC doivent assurer l'accès matériel et intellectuel au patrimoine national, conservé au nom de la collectivité à Ottawa. C'est pourquoi ils offrent des services publics dans les quatre musées nationaux ainsi que des services visant à étendre les possibilités d'accès. Les Programmes d'appui aux musées subventionnent divers établissements pour permettre aux Canadiens de connaître le patrimoine des autres provinces et pays. Les autres programmes nationaux, comme le Réseau canadien d'information sur le patrimoine, le Programme des expositions mobiles et le Programme international, favorisent aussi l'accessibilité matérielle et intellectuelle.

La responsabilité de promouvoir l'excellence, qui échoit au gouvernement fédéral, se reflète dans les activités courantes des quatre musées nationaux, où l'on se fait un point d'honneur d'atteindre les normes établies. Des éléments des Programmes nationaux tels que le RCIP, les PAM et l'ICC contribuent également au raffinement des normes dans les musées du Canada et de l'étranger. La mission fédérale s'appuie en outre sur la création et le soutien d'un réseau de musées qui appliquent des règles de conduite professionnelle rigoureuses dans tous les coins du pays.[10]

En ce qui concerne le rôle particulier que devraient jouer les Musées nationaux du Canada dans le cadre d'une responsabilité fédérale bien définie, des membres du Conseil d'administration des Musées ont exprimé leur pensée en ces termes:

"Le rôle et la présence des MNC sur le plan national, définis dans la Loi et la Politique de 1972, ne doivent pas être oubliés. Car, sans ces objectifs à caractère national, les quatre musées nationaux ne pourraient assumer leurs responsabilités à l'égard de la population canadienne."[11]

"Les quatre musées nationaux ont collectivement la capacité d'accroître leur présence et leurs contacts, renforçant ainsi le rôle fédéral et favorisant l'établissement de relations fructueuses entre le gouvernement fédéral et les provinces à plus d'un niveau grâce à de multiples activités."[12]

C'est pour ces raisons que le Conseil d'administration est d'avis que les Musées nationaux du Canada constituent un des organismes clés permettant au gouvernement fédéral d'assumer ses responsabilités en matière de culture et de patrimoine.

4. MANDAT ET OBJECTIFS DES MUSÉES NATIONAUX DU CANADA

L'alinéa 5(1) de la Loi sur les musées nationaux (1968) établit le mandat des MNC comme suit:

> La Corporation a pour fins de présenter les produits de la nature et les oeuvres de l'homme ayant trait plus particulièrement, mais non pas exclusivement, au Canada, de façon à susciter, dans tout le Canada, un intérêt à leur égard et à en propager la connaissance.

Avec le temps, et surtout après que le Cabinet eut confié aux MNC la responsabilité d'administrer la Politique nationale des musées, il est devenu nécessaire de réviser cet énoncé. Par conséquent, le Conseil d'administration adopta, en 1985, un nouveau mandat et de nouveaux objectifs, conformes à la Loi, mais intégrant les rôles accrus de soutien et de service national attribués aux MNC.[13]

Énoncé du mandat de 1985

> **Mettre en valeur et aider d'autres établissements à mettre en valeur les produits de la nature et les oeuvres culturelles ayant trait plus particulièrement, mais non pas exclusivement, au Canada, de façon à stimuler l'intérêt pour le patrimoine naturel et culturel du Canada et à en diffuser la connaissance pour l'enrichissement des générations actuelles et futures.**

Objectifs de 1985

- **Recueillir, enregistrer, préserver et connaître, et aider d'autres établissements à recueillir, à enregistrer, à préserver et à connaître le patrimoine national, en constituant et en conservant des collections d'objets et des informations.**

- **Transmettre et aider d'autres établissements à transmettre les connaissances sur le patrimoine national en rendant les objets accessibles et en les expliquant aux Canadiens et aux étrangers.**

- **Obtenir et gérer les ressources nécessaires pour assurer la préservation des collections ainsi que la réalisation de la mission et des objectifs des MNC.**

Voilà le cadre de toutes les activités des MNC et la répartition des fonctions propres aux établissements qui ont un rôle national à jouer.[14] Par exemple, la conservation forme l'essentiel des activités du musée; les services au public y donnent accès; l'aide aux autres musées prend la forme de prêts d'objets, de subventions, d'expositions itinérantes et de conseils techniques.

5. ACTIVITÉS ACTUELLES DES MUSÉES NATIONAUX DU CANADA

5.1 Envergure nationale des activités des MNC

Comme tous les musées, en rendant service au public, les Musées nationaux du Canada s'engagent à exercer des activités de conservation et d'interprétation. Toutefois, tel est le mandat des MNC qu'ils ont des responsabilités plus vastes que celles des autres musées. La collection des MNC, en tant que collection nationale de référence, doit représenter toutes les étendus géographiques et toutes les époques importantes pour le Canada. Les services offerts par les MNC doivent s'étendre d'un océan à l'autre au Canada et doivent être d'une envergure pour satisfaire un public varié.

En outre, plus que la plupart des autres musées, les MNC, par le truchement de prêts d'objets, de subventions, d'expositions itinérantes, d'appui technique et de conseils techniques, soutiennent d'autres musées et des associations de musée. Ces activités contribuent beaucoup à l'épanouissement des rapports à travers tout le Canada entre ceux qui exercent une profession muséale.

Ainsi que le disait un membre du Conseil:

> "Tout service offert par les MNC doit être conforme à leur rôle national. Il s'agit de services qu'aucun autre organisme ne pourrait fournir à tout le pays."15

On trouvera ci-dessous une brève description des activités liées à la conservation, au service au public et au soutien, que les MNC mettent en oeuvre pour accomplir leur mandat et atteindre leurs objectifs. Il y sera aussi question de nos réussites autant que des aspects à améliorer. Les dépenses budgétaires par activité et pour chaque composante des MNC figurent à l'Annexe I.

5.2 Conservation

La conservation comprend l'enrichissement de la collection, la gestion des collections, la restauration et la recherche. Ces activités se poursuivent dans les quatre musées nationaux, chacun d'eux étant dépositaire d'une partie de la collection; dans deux éléments des Programmes nationaux, à savoir l'Institut canadien de conservation et le Réseau canadien d'information sur le patrimoine; et dans les services de bibliothèque et de sécurité, qui relèvent des Services à la Corporation. Sans ces activités essentielles, les MNC, par définition, ne pourraient être des "musées".

L'enrichissement des collections comprend l'acquisition et le déclassement d'objets et de spécimens représentatifs du patrimoine naturel et culturel du Canada et importants en tant que tels.

Le Musée des beaux-arts a réuni plus de 40 000 oeuvres d'art représentant les diverses techniques: peinture, sculpture, arts décoratifs, gravure, dessin, photographie, vidéo et film. Sa collection d'oeuvres d'art canadiennes, historiques et contemporaines, est la plus vaste et la plus complète au monde.

Le Musée national de l'Homme a plus de 3 millions d'objets répartis dans cinq grands domaines -- archéologie, ethnologie, histoire, histoire militaire et culture traditionnelle. Ces objets reflètent la nature régionale et multiculturelle de la société canadienne. Parmi les collections importantes, citons celles relatives aux Indiens de la côte nord-ouest et aux Inuit.

Le Musée national des sciences naturelles recueille des spécimens biologiques et géologiques. Ces spécimens constituent la collection nationale de référence scientifique de la flore, de la faune et de la géologie. La plupart des spécimens sont canadiens, mais on trouve d'autres objets qui peuvent aider à comprendre l'évolution de l'histoire naturelle au Canada. L'ensemble compte cinq millions de spécimens ou séries de spécimens, parmi lesquels d'importantes collections nationales de plantes arctiques, de vestiges paléobiologiques (surtout des dinosaures), des amphipodes et des spécimens minéraux particulièrement intéressants.

Le Musée national des sciences et de la technologie collectionne des objets illustrant l'évolution au Canada des sciences physiques (physique, chimie, mathématiques), de l'astronomie, de la médecine, des industries liées aux richesses naturelles (agriculture, sylviculture, pêches et mines), du génie et de la technologie. Il recueille en outre des objets d'autres pays qui aident à comprendre l'évolution qui a eu lieu dans ces domaines au Canada. Il possède maintenant plus de 55 000 objets et quelque 55 000 photographies.

La gestion des collections, qui comprend l'entretien de base et des fonctions comme l'enregistrement, la mise en réserve et le déplacement des objets, est facilitée par des systèmes de documentation des objets. Ces systèmes sont essentiels pour que les objets et les données puissent servir à d'autres activités des MNC et à des prêts, et être accessibles à d'autres personnes à l'extérieur des MNC, comme les chercheurs. Le RCIP offre une aide et des conseils techniques aux quatre musées nationaux pour qu'ils convertissent leurs dossiers en documents lisibles par machine.

La restauration dans les quatre musées nationaux assure la longévité des objets recueillis. Elle vise à empêcher leur dégradation et à les rendre présentables, et permet de prêter un plus grand nombre d'objets.

Le Musée des beaux-arts du Canada, le Musée national de l'Homme et le Musée national des sciences et de la technologie possèdent des laboratoires et des ateliers de restauration. Le personnel de ces services traite les objets de son musée respectif. De plus, il conseille le personnel du musée et, dans certains cas, le public, sur les conditions

ambiantes propices à la stabilisation des objets, ainsi que sur la façon de les mettre en réserve, de les emballer, de les transporter, de les exposer et de les traiter. Il examine également les objets dont on envisage le prêt ou l'acquisition et fait des recommandations à cet égard.

Quant aux spécimens biologiques, on ne peut empêcher leur dégradation que si on les traite immédiatement après les avoir tirés de leur habitat naturel. Or, au Musée national des sciences naturelles, les divisions chargées de la conservation font aussi de la restauration.

Les quatre musées nationaux sont privilégiés d'avoir l'ICC à leur disposition. Ils peuvent s'adresser facilement aux spécialistes et aux services analytiques de l'Institut et les consulter directement sur les résultats des recherches relatives aux méthodes de restauration et à la climatisation.

La recherche est une activité essentielle, intégrée à toutes les autres activités des musées. L'enrichissement méthodique d'une collection exige non seulement l'évaluation des objets du point de vue de l'authenticité et de l'histoire, mais aussi un cadre théorique général pour faciliter les choix. Par exemple, de nouvelles connaissances font souvent surgir de nouveaux domaines de collectionnement. En outre, il faut situer avec précision les objets dans leur contexte respectif, par exemple, dans une espèce ou une classification biologique, un groupe culturel, une technologie ou l'oeuvre d'un artiste.

Toutes ces recherches sont à la base de l'organisation des expositions et des programmes intéressant les divers publics du musée. En effet, des recherches particulières ont lieu chaque fois qu'on organise une nouvelle exposition ou un nouveau programme public.

Divers éléments des Services à la Corporation effectuent aussi des recherches. Les Services de la planification et de la gestion font des recherches en vue de l'élaboration de politiques et de la planification. Les Services d'architecture s'adonnent à des recherches sur les aspects structurels et fonctionnels des bâtiments destinés aux musées. Les Services de sécurité font de même au sujet des systèmes et des mesures de sécurité. En outre, les Directions de la vérification et de l'évaluation de la Gestion centrale étudient l'efficacité et la rentabilité des programmes.

Ensemble, ces quatre activités, à savoir l'enrichissement de la collection, la gestion de la collection, la restauration et la recherche, définissent le caractère de chaque musée national. Elles forment les bases qui permettent aux MNC de jouer leur rôle auprès du public et des autres musées du pays. Indirectement, elles sont à l'origine de centaines d'expositions, de publications, de conférences internationales et nationales, de causeries ainsi que d'échanges au Canada et avec l'étranger.

Néanmoins, il existe des secteurs où les problèmes entravent les activités de conservation de la collection nationale. Les problèmes les plus importants pour les NMC sont liés à l'entreposage sûr et à la préservation. Dans une certaine mesure, les nouveaux locaux permettront d'y trouver des solutions.

Les problèmes relatifs aux locaux sont aggravés par toutes sortes d'autres difficultés. Des exemples sont l'arriéré des dossiers à informatiser et l'urgente nécessité de stabiliser les collections pour empêcher leur détérioration.

L'accès aux résultats de la recherche se trouve entravé par les compressions dans le domaine de l'édition, par des mécanismes de distribution insuffisants et par le besoin de créer des ressources. Chose peut-être plus importante encore, les recherches qui permettent de progresser dans les disciplines liées aux grandes collections nationales ont diminué à cause des exigences imposées par les nouveaux locaux et des réductions de ressources (humaines et financières).[16]

Si les crédits d'acquisition pour les musées nationaux ne sont pas dépensés pendant l'année de leur vote par le Parlement, ou pendant les deux années suivantes, ils retournent au Trésor. Par conséquent, on ne peut élaborer des stratégies d'acquisition à long terme. Dans certains cas, les possibilités d'acquérir des oeuvres ou des objets importants sur le plan national sont moindres.

5.3 Service au public

Les activités de diffusion externe et les quatre musées nationaux installés à Ottawa rendent accessibles, matériellement et intellectuellement, la collection nationale et les connaissances qui en découlent. Les musées touchent de nombreux publics, tant étrangers que canadiens, grâce à des expositions permanentes, à des manifestations spéciales, à des publications et à des programmes éducatifs, ainsi que par leurs boutiques et leurs activités de promotion.

Au cours des sept dernières années, plus de 1,6 million de personnes, résidants de la région de la Capitale nationale et touristes, ont visité chaque année les musées nationaux (voir Annexe II). L'hiver, les touristes sont moins nombreux que les gens de la région, mais l'été, trois visiteurs sur quatre viennent de l'extérieur de la région de la Capitale nationale.

Bien que les activités de diffusion aient accusé une baisse de volume ces dernières années, par suite de la construction de nouveaux édifices et des compressions budgétaires, elles demeurent tout de même importantes. Ainsi, au cours des deux dernières années, plus de 80 expositions permanentes, temporaires ou spéciales ont été organisées par les musées nationaux. Ceux-ci ont en outre accueilli bon nombre d'expositions d'autres musées.

Les programmes et les publications à caractère éducatif, tels que la rubrique sur "Les Astres" dans beaucoup de journaux canadiens, sont destinés aux groupes scolaires ainsi qu'aux adultes et au grand public. Depuis trois ans, plus de 260 000 élèves ont profité de visites éducatives dans tous les musées, où ils ont été guidés par des employés et des bénévoles bilingues.

Des manifestations spéciales comme "Sur la piste des dinosaures" au MNSN et diverses activités d'animation ont attiré de nombreux visiteurs. Elles ont aussi suscité beaucoup d'intérêt pour les collections nationales.

Les publics spécialistes ont accès aux services de recherche et de documentation de chaque musée national et à la bibliothèque des MNC. Ils sont aussi servis par la publication de monographies et revues techniques et scientifiques. Les étudiants et les chercheurs, tant dans les universités que dans les autres musées, considèrent le personnel, les collections et les documents des MNC comme des ressources essentielles.

Les experts de tous les constituants des MNC (musées, programmes nationaux et services) répondent à des milliers de demandes de renseignements, verbales et écrites, en plus de participer à diverses démonstrations et conférences. Les publications de vulgarisation, toujours fondées sur des recherches scientifiques et techniques, s'ajoutent aux catalogues d'exposition pour mettre les connaissances spécialisées à la disposition du grand public. En outre, il arrive souvent que des gens demandent à nos spécialistes d'évaluer tel objet ou tel spécimen.

Les membres du personnel spécialisé sont appelés à se prononcer sur la faisabilité des projets, à superviser des étudiants en stage et à réviser des revues savantes. Ils participent également à des comités nationaux et internationaux qui traitent de leurs domaines de spécialisation respectifs.

Depuis 1968, les activités de diffusion externe à l'intention de publics canadiens et étrangers ont été considérables. A titre d'exemples, nous pourrions citer les expositions itinérantes, les trousses de musée, les musées mobiles (Dinobus, le Musée roulant des tout-petits et les trois muséobus), les publications de vulgarisation, éducatives et scientifiques (imprimés, audio-visuels et électroniques), les articles parus dans des revues spécialisées et les documents préparés pour des conférences.

Le programme des expositions itinérantes des MNC a permis à un plus grand public d'avoir accès aux collections nationales. Par exemple, au cours des trois dernières années de plein fonctionnement, les expositions itinérantes du MBAC ont pu être admirées par plus de 800 000 Canadiens.

Les collections du MNST sont exposées à l'occasion de salons de l'aéronautique et de spectacles aériens. Plus de 100 000 spectateurs en bénéficient chaque année.

Le Programme des expositions mobiles, qui fait partie des Programmes nationaux, a été mis sur pied pour permettre aux Canadiens habitant dans des localités isolées d'avoir accès au patrimoine national. Les trois muséobus des MNC, Canada nord, L'Ouest canadien et Canada atlantique, ont accueilli jusqu'à présent plus de 3 millions de visiteurs, qui ont pu se rendre compte de la diversité géographique, historique et culturelle du pays. Depuis 1972, deux mille petites communautés de toutes les provinces du Canada et des territoires ont pu accueillir les caravanes. Les quelque mille visiteurs quotidiens sont, pour la plupart, des écoliers, surtout de la quatrième à la huitième année.

Afin de stimuler et d'encourager une plus grande participation de ceux et celles qui, autrement, n'auraient peut-être pas la possibilité de visiter un musée, le programme fournit également des trousses de musée et organise des activités de diffusion à l'intention des personnes qui ne peuvent quitter leur foyer.

L'efficacité des services au public des MNC a diminué progressivement, tout comme les activités de conservation, pour bien des raisons qui sont semblables, mais avec des conséquences différentes. Les secteurs les plus touchés ont été les programmes de diffusion externe. Bon nombre de programmes éducatifs des MNC qui s'étendaient à tout le pays (par ex., expositions, Musée roulant des tout-petits, Dinobus) ont été annulés à cause du manque de ressources. En conséquence, les MNC sont obligés de dépendre maintenant des visiteurs qui fréquentent la RCN et de vendre des publications.

Toutefois, les expositions, les publications et les produits des MNC ne sont pas très bien connus au Canada. Les coupures ont touché la diffusion des publications et ont diminué la capacité de fournir un ensemble adéquat de publications de vulgarisation, éducatives et scientifiques (payantes ou gratuites). Pour lutter contre ce phénomène, il faut mettre au point des stratégies de mise en marché, améliorer la diffusion des produits initiaux, et revoir l'affectation des ressources.

L'accès matériel aux collections à court et à long terme a été sérieusement contrarié par le contrôle imparfait du milieu ambiant dans les salles d'exposition des MNC. Cependant, même lorsque le milieu ambiant deviendra adéquat, il restera énormément de travaux de restauration à accomplir pour pouvoir exposer à long terme les articles les plus importants.

Pour régler ces problèmes, il faut trouver de nouveaux moyens de rendre les collections accessibles sans qu'on ait directement accès aux objets. Pour ce faire, les MNC ont commencé à déployer des efforts considérables pour la production de vidéodisques, microfiches, etc.

5.4 Le rôle de soutien des Musées nationaux du Canada

La relation entre les Musées nationaux du Canada et les autres musées est une dimension importante du mandat des MNC, qui leur enjoint d'être au service du peuple canadien en conservant les collections du patrimoine à son intention. Premièrement, les Musées nationaux du Canada sont un des

quelques organismes fédéraux qui administrent des collections au nom des Canadiens. Les MNC et divers autres organismes fédéraux collaborent souvent à la réalisation de différents projets comme les fouilles archéologiques de Red Bay, auxquelles ont participé les MNC et Parcs Canada.

Certaines collections d'autres organismes fédéraux sont introduites dans le système informatisé du RCIP. L'ICC fournit des conseils et une aide technique sur des questions précises de restauration visant d'autres collections fédérales.

Deuxièmement, les MNC, qui sont responsables de la mise en oeuvre de la Politique nationale des musées de 1972, ont un rôle fondamental à jouer à l'échelle nationale pour appuyer les musées non fédéraux de l'ensemble du pays. Ces musées peuvent recevoir une aide directe pour leurs fonctions de conservation et leurs services au public. Les services de diffusion et autres qu'ils assurent au public peuvent ainsi être financés d'une manière adéquate.[17]

Les MNC fournissent directement conseils et renseignements à ces musées, par exemple en mettant à leur disposition les résultats d'études de faisabilité ou de rapports de projet financés par les PAM, et toute une gamme de compétences techniques. Des exemplaires de bulletins techniques, de revues spécialisées et de notes sont diffusés par l'ICC, les musées nationaux et les Programmes nationaux.

Les MNC prêtent des objets, et fournissent des renseignements sur des objets de leurs collections. Ils organisent également d'importantes expositions qui sont prêtées à d'autres musées. Les prêts à court et à long terme de plusieurs centaines d'objets font que chaque année une partie de la collection nationale est présentée dans d'autres établissements du Canada et de l'étranger. Les services de prêts et d'expositions d'autres établissements canadiens viennent à leur tour enrichir la programmation des Musées nationaux et fournissent des objets pour les muséobus.

Le MNSN prête plusieurs milliers de spécimens chaque année à des musées et à des universités pour leurs activités de recherche et de vulgarisation. Le MNSN fabrique également des maquettes des collections des MNC à l'intention d'autres musées.

Les PAM attribuent des fonds à d'autres musées pour permettre des échanges de tous types entre régions.[18] Depuis 1972, les MNC ont fourni plus de 9 millions de dollars pour aider différents musées canadiens à réaliser des expositions. La majorité des subventions ont été accordées à des expositions itinérantes et, de préférence, à celles qui devaient faire une tournée à l'échelle du pays et qui étaient donc appelées à avoir des répercussions considérables. Par exemple, en 1984-1985, les PAM ont octroyé des subventions à 25 établissements, mais ce sont 90 établissements canadiens qui ont reçu au moins une de ces expositions itinérantes. En outre, depuis 1975 le Programme international des MNC a contribué à mettre plus de 120 expositions en tournée au Canada.

Pour permettre aux petites localités de recevoir des expositions et de les faire interpréter par le truchement de programmes auxiliaires, les MNC ont appuyé la création de vingt-trois centres nationaux d'exposition. Ceux-ci accueillent environ 500 000 visiteurs chaque année.

Les activités des quatre musées nationaux et des Programmes nationaux contribuent à promouvoir les échanges entre les musées du pays. Ces échanges sont fondamentaux si l'on veut que le rôle de soutien des MNC atteigne une dimension nationale.[19]

Les subventions des PAM, ajoutées aux conseils fournis par l'ICC et le RCIP, ont permis de financer des études de planification visant à améliorer des installations, à répondre aux besoins en matière de restauration et à améliorer la gestion des collections des musées dont les collections ont une importance nationale,[20] de manière à ce qu'elles puissent se conformer aux normes nécessaires pour participer à des échanges avec les autres musées du Canada. L'appui des MNC à la formation et au perfectionnement professionnel a été coordonné et assuré directement par le biais de stages (ICC et musées), d'ateliers pour les utilisateurs réguliers (RCIP), et du financement de cours donnés par des universités et des associations de musées (PAM).[21]

L'Institut canadien de conservation fournit des services de restauration, de formation et de recherches, à un niveau qui serait impossible si le pays tout entier ne constituait le "marché" des services de restauration. La valeur des recherches et de la technologie de l'ICC est également reconnue à l'échelle internationale. C'est l'une des grandes réussites des Programmes nationaux. L'ICC a traité près de 11 000 objets pour 500 établissements de l'ensemble du Canada, et les laboratoires mobiles de l'ICC ont effectué sur place 3 500 autres traitements. Depuis 1972, 300 collections ont été examinées.[22]

Le Réseau canadien d'information sur le patrimoine a été créé en vue de documenter les objets du patrimoine confiés à des musées du Canada. Avec la collaboration étroite des musées participants, la programmation complémentaire des PAM et les compétences techniques de ses employés, le RCIP a aidé à améliorer les techniques de gestion des documents des musées du Canada et a donné au Canada un système informatisé bilingue unique. Le RCIP jouit maintenant d'une réputation internationale de chef de file dans ce domaine.[23]

L'incidence globale de tous ces services a été considérable. Leur succès serait limité si leur portée n'était que régionale, c'est-à-dire s'ils n'avaient été mis sur pied qu'à l'échelle régionale. Par conséquent, il était logique et essentiel que l'État fédéral se chargeât de ces services. Il devrait continuer à les assurer et à les accroître pour la même raison.[24]

La Politique nationale des musées de 1972 a généralement réussi à promouvoir la création d'un réseau de musées plus solide. Grâce en partie aux activités crées pour mettre en oeuvre la Politique, les musées du Canada ont maintenant davantage le sentiment de former une communauté[25] et sont plus conscients des problèmes auxquels ils sont confrontés, comme en témoignent les propos des participants aux "Conférences de prospective" organisées à l'échelle nationale par les MNC.

Toutefois, c'est le cas pour tout programme important, la Politique nationale des musées nécessite des ajustements périodiques. Deux grands problèmes sont apparus. Premièrement, les ressources allouées aux activités de soutien n'ont guère changé depuis 1972. Par conséquent, les exigences en appui financier d'une clientèle de plus en plus importante et sophistiquée ont progressivement dépassé les allocations de ressources. Deuxièmement, les programmes ont évolué au cours des quatorze dernières années, mais pour répondre aux changements des besoins ils devraient être réaménagés.[26]

C'est pour ces raisons, entre autres, que les MNC ont décidé de revoir en profondeur la Politique nationale des musées. Il est presque certain que cet examen va conduire à suggérer des changements, et peut-être des changements majeurs. On devra sans doute réévaluer et élaborer de nouveau certains programmes, se pencher sur des problèmes tels que les critères d'octroi des subventions, la restauration et la gestion des collections, le perfectionnement professionnel, le soutien à accorder aux organismes nationaux de service et l'établissement des priorités. Comme tous les éléments des Musées nationaux du Canada assurent des services aux autres établissements, ils seront tous touchés par les éventuels changements apportés à la politique fédérale globale.

Cet examen sera forcément un long processus. Les utilisateurs des services et les provinces devront être consultés à chaque étape. Les problèmes sont complexes, et de nombreux détails doivent être assimilés. Il faut éviter les solutions simplistes. Mais les MNC croient fermement qu'il est possible de profiter des réussites de la Loi sur les musées nationaux et de la Politique nationale des musées et en rectifier les faiblesses.[27] Nous sommes convaincus que cet exercice renforcera le rôle de soutien des MNC, et que ceux-ci continueront d'être un élément fondamental des activités de l'État fédéral dans le domaine du patrimoine.[28]

Les MNC se préoccupent depuis toujours des relations avec les provinces. Par exemple, l'année dernière, ils ont effectué deux séries de consultations avec les provinces et les territoires pour discuter de propositions concernant la révision de la Politique. L'opinion des provinces entre en ligne de compte dans les activités quotidiennes des MNC : demandes de subventions, comités d'examen d'objets à restaurer et calendrier des muséobus. La nécessité d'une collaboration étroite avec les provinces ne nie pas les responsabilités uniques du gouvernement fédéral dans le domaine de la conservation de notre patrimoine national.[29]

6. RÉALISATION DU POTENTIEL DES MNC

Le but que poursuivent les MNC en tant qu'institution est contenu dans l'énoncé de mission qu'ils ont adopté:

> "encourager l'établissement du meilleur système muséologique au monde". (Adopté par le Conseil d'administration en 1985.)

Tous les aspects de l'activité des MNC - conservation, services au public, appui à la communauté muséale - reflètent cette aspiration, dans les quatre Musées nationaux comme dans les Programmes nationaux, les Services à la Corporation et la Gestion centrale. Cette mission orientée vers l'extérieur ne saurait toutefois pas s'accomplir avec les seuls efforts des MNC. Nous devons prendre conscience que notre rôle s'inscrit dans le contexte plus vaste du système muséal pan-canadien.

Notre expérience collective des dix-huit dernières années révèle des réussites ponctuelles aussi bien que de nombreuses lacunes sur le plan des programmes, des activités et des relations des MNC avec les autres musées et organismes. L'évaluation régulière de l'efficacité d'un organisme constitue une saine pratique qui permet de modifier les priorités et d'améliorer les méthodes de gestion. La majorité des membres du Conseil d'administration des MNC est convaincu que l'expérience des dix-huit dernières années, par ses bons comme par ses mauvais côtés, atteste le bien-fondé du concept même d'une société d'État chargée d'assumer la responsabilité fédérale en matière de préservation du patrimoine. Ce concept pourrait être appliqué encore aujourd'hui.[30]

Afin de réaliser tout le potentiel des MNC, il nous faut tabler sur les réussites du passé et tirer de nos échecs les leçons qui s'imposent. Nous devons explorer d'autres avenues qui permettraient aux MNC d'apporter une contribution valable.[31] À long terme, les Musées nationaux du Canada et la communauté muséale canadienne devraient travailler de concert vers des buts communs tout en reconnaissant et en appuyant les contributions de tous et chacun. Les MNC doivent se comporter comme des partenaires au sein de la communauté muséale du Canada;[32] notre rôle est de faciliter la tâche aux autres musées, et non de nous poser en élite.

Sur l'élan de "Consultations 85", projet lancé et coordonné par les MNC, nous devons rester à l'écoute de la communauté muséale pour que notre activité demeure pertinente et adaptée aux besoins de nos clients : grand public, chercheurs, autres musées, gouvernements, secteur privé, etc. Seule une telle interaction permettra aux MNC d'accomplir leur mission.

Les MNC pourraient renforcer leur activité dans tous leurs secteurs de responsabilité afin de réaliser pleinement leur potentiel. Il conviendrait cependant d'insister surtout sur la préservation et la recherche, les programmes de diffusion et l'appui aux autres établissements.

Pour ce qui est du volet conservation, essentiel à notre activité, la question de la qualité des locaux abritant toutes les collections nationales (et non pas seulement le Musée des beaux-arts du Canada, le

Musée national de l'Homme et le Musée de l'aviation) doit être retenue. Il nous faut en outre aborder la question de la consolidation des collections dans chaque secteur de développement. L'arriéré d'enregistrement des dossiers relatifs aux collections nationales doit être corrigé afin que l'accès à cette information soit plus rapide.

Le secteur de la recherche a besoin de s'appuyer sur des ressources plus solides au sein des MNC.[33] Nous devons élargir notre portée et travailler en plus étroite collaboration avec la communauté des chercheurs, peut-être en désignant des conservateurs adjoints dans d'autres établissements (universités et musées).

Pour l'examen des domaines classiques de la conservation, les MNC ne peuvent s'en tenir à leur seule expérience. Il faut revoir la question des autres collections d'intérêt national, sur les plans de la désignation et de l'appui, de même que la question de la décentralisation des collections. Nous devons chercher d'autres façons d'assurer les échanges nationaux, et l'on pourrait fort bien envisager de faire intervenir les Centres nationaux d'exposition dans ce contexte.

La désignation de collections et de pièces d'intérêt national pourrait permettre au gouvernement fédéral de mieux assumer son rôle relativement à la préservation et à l'accessibilité du patrimoine partout au pays.[34] À l'extérieur d'Ottawa, siège de collections nationales représentatives, on pourrait encourager les musées dans des domaines comme le rail, l'histoire maritime, les télécommunications, l'agriculture, les jouets, les caricatures... C'était d'ailleurs là l'intention du Programme des musées spécialisés, maintenant abandonné.

Tout en favorisant l'enrichissement de collections d'intérêt national, le Conseil d'administration croit qu'il conviendrait d'encourager une croissance mesurée, grâce à des programmes aux objectifs bien définis. Ainsi, les critères applicables comprendraient: encourager l'évolution des établissements muséaux de tout le pays, s'ils sont aptes à se développer; promouvoir des normes d'excellence applicables aux activités muséologiques et administratives; viser un public aussi large que possible.[35]

Au niveau des services au public, les quatre Musées nationaux ont particulièrement besoin de repenser leurs programmes de diffusion. Les programmes d'expositions itinérantes, d'exposition mobiles, de projections de film, de bandes vidéo, et la distribution et la commercialisation des publications doivent tous être réaffirmés ou élaborés.[36]

On pourrait aussi renforcer l'activité de diffusion des MNC en instituant un programme régulier d'études de marché pour définir les besoins et les intérêts du public, et pour suivre le déroulement des programmes offerts. Des stratégies publicitaires nationales pourraient contribuer à cet effort, tout en appuyant d'autres établissements ainsi que les MNC. On pourrait coordonner la participation des établissements du patrimoine à des conférences internationales et offrir à l'industrie du tourisme des "voyages organisés" nationaux.

Les expositions itinérantes et d'autres programmes de diffusion externe font connaître aux Canadiens la culture de diverses régions du Canada. L'activité de diffusion est essentielle à l'accomplissement du rôle national des MNC. Toutefois, pour mettre en oeuvre leurs programmes de diffusion, les MNC doivent s'intégrer à la dynamique communauté muséale du Canada. A bien y penser, c'est peut-être là le secteur d'appui qui présente le plus de promesses pour les MNC. Des controverses pourraient surgir, certes, mais les MNC sont en mesure de jouer dans ce domaine un rôle de catalyseur et de soutien.

Pour définir le rôle potentiel des MNC auprès des musées qui ne relèvent pas du gouvernement fédéral, il faut tenir compte de plusieurs aspects importants. Il est toujours primordial de faire participer les provinces à l'élaboration des politiques et à la mise en oeuvre de programmes touchant les musées.[37] Le programme actuel d'appui aux musées associés, par exemple, ne satisfait, à vrai dire, ni les bénéficiaires ni les MNC.[38] La solution de ce problème semble résider dans les négociations fédérales-provinciales. Des ententes contractuelles (telles que celles proposées dans le document de politique élaboré en 1978 par les MNC au sujet des musées associés) permettraient peut-être de résoudre les difficultés, à condition que les intérêts professionnels des musées soient protégés et que les ententes soient perçues comme étant d'intérêt national.

Le développement professionnel dans les musées canadiens constitue un autre domaine privilégié d'intervention pour les MNC. Les échanges nationaux et internationaux de personnel pourraient être encouragés, grâce entre autres à un programme de stages et d'affectations temporaires. Un programme d'appui pourrait permettre des échanges entre les MNC et d'autres musées, ou des échanges entre les musées qui ne font pas partie des MNC.[39]

Pareillement, les MNC pourraient continuer de travailler en collaboration avec l'Association des musées canadiens et d'autres organismes d'éducation, tout en les appuyant pour élaborer un programme de formation muséologique national,[40] promouvoir la création d'un Institut muséologique national, et contribuer plus largement de leur appui et de leur expérience aux colloques et aux ateliers tenus dans tout le pays. Le développement et la diffusion de la recherche en muséologie doivent être renforcés sous tous leurs aspects, parallèlement aux programmes de formation muséale actuels.

Le Réseau canadien d'information sur le patrimoine fournit déjà un cadre pour l'échange de renseignements fondés sur les collections. Il profiterait cependant de l'expansion et de l'échange des bases de données des MNC. Les bases de données des chercheurs invités, par exemple, pourraient être accessibles,[41] et des bases de données nationales sur la commercialisation et les répertoires d'objets du patrimoine pourraient être constituées. Les services informatiques pourraient même s'élargir pour comprendre la mise au point de logiciels qui vont au-delà des applications de gestion des collections et facilitent d'autres tâches des musées comme la gestion financière, la création de bases de données sur les visiteurs, etc.

La reconnaissance et l'amélioration de tous les services d'appui offerts par les MNC constituent un autre secteur de croissance potentielle. Les diverses activités des quatre musées nationaux, par exemple, qui ne concernent souvent que les conservateurs, sont peu connues, tandis que la contribution des Programmes nationaux est notoire. Mais de nombreux services des MNC, dont la bibliothèque (qui appuie la recherche muséologique dans tout le pays), le parc automobile (qui assure le transport des objets et des expositions partout au Canada), les Services d'architecture et les Services de sécurité, pour ne nommer que ceux-là, disposent de compétences qui pourraient être mieux exploitées. Ces services consultatifs, présents dans toutes les activités des MNC, pourraient prendre de l'expansion, être structurés et coordonnés afin d'être facilement accessibles à la communauté muséale du Canada et de permettre une utilisation plus efficace et plus économique des ressources des MNC.[42]

Les subventions d'appui et les conseils techniques, qui encouragent l'excellence, font partie intégrante de l'activité des MNC. Il y aurait donc lieu d'étudier les secteurs où les Programmes nationaux pourraient étendre leur action. Les programmes de subventions des PAM et l'activité du RCIP pourraient être élargis pour mieux tenir compte des besoins de la communauté muséale.[43] Les subventions des PAM pourraient peut-être profiter de programmes supplémentaires, de la contribution éventuelle du Conseil des Arts du Canada, et des Programmes d'initiatives culturelles du ministère des Communications, qui s'adressent à la même clientèle que celle des MNC. Les avantages d'un tel regroupement sont évidents: on s'adresserait pour les subventions à un seul organisme; celui-ci aurait des relations étroites avec les personnes-ressources des quatre musées nationaux; il en résulterait une atmosphère plus professionnelle.

Enfin, l'appui ne doit pas être dirigé que vers l'extérieur. Il y a, au sein du gouvernement fédéral, plusieurs organismes qui, parallèlement aux Musées nationaux du Canada, gèrent des collections au nom de tous les Canadiens. Comme le recommandaient les MNC dans leur réponse au rapport de la Commission Applebaum-Hébert en 1984, il conviendrait de revoir les relations qu'entretiennent les MNC avec les autres collections et musées fédéraux afin d'encourager chez les MNC une importante fonction consultative dans les domaines de la conservation et de la restauration. On se trouverait ainsi à reconnaître et à stimuler les professionnels qui s'occupent de collections spécialisées comme celles du Musée de la GRC, du Musée de la Banque du Canada et du Musée canadien des Postes, ou encore de la collection entomologique du ministère de l'Agriculture. On pourrait, en ce faisant, promouvoir un appui plus large pour la préservation et l'interprétation du patrimoine dans les ministères fédéraux dont le mandat prévoit le maintien de collections.[44] De plus, il conviendrait d'intégrer à la loi un article visant à ce que l'élimination d'une collection fédérale quelconque ne puisse se faire qu'en consultation avec les MNC.

En conclusion, le Conseil d'administration est fermement convaincu que la communauté muséale canadienne et les Canadiens en général bénéficieraient d'un meilleur service si les Musées nationaux du Canada réalisaient pleinement leur potentiel.

7. CONTRAINTES ACTUELLES DES MUSÉES NATIONAUX DU CANADA

Les Musées nationaux du Canada, qui s'efforcent de remplir leur mandat et d'assurer aux Canadiens les services muséaux auxquels ils ont droit, doivent affronter toutes sortes de contraintes. Aux yeux de certains membres de la communauté muséale, étrangers aux exigences de l'administration fédérale, les MNC semblent embourbés dans la bureaucratie.

On peut raisonnablement arguer que les MNC doivent rendre compte devant le Parlement. En outre, à titre de petit élément d'un immense organisme opérationnel, soit le gouvernement fédéral, les MNC doivent s'attendre à fonctionner dans un contexte administratif beaucoup plus complexe que celui des autres musées. Le Conseil d'administration croit toutefois que les contraintes administratives actuellement imposées aux MNC sont excessives et qu'elles compromettent la saine gestion de la Corporation.[45]

Pour ne mentionner que quelques exemples créés par l'application de la Loi sur l'administration financière, de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et d'autres règlements du gouvernement:

- À l'exception des bénéfices tirés de la vente de produits (c.-à-d. des publications), toutes les recettes doivent être versées au Trésor plutôt qu'aux MNC;

- À la fin de l'année financière, les fonds inutilisés (y compris ceux provenant des publications) ne peuvent pas être reportés. Les fonds d'acquisition non utilisés dans les deux ans deviennent aussi périmés, ce qui empêche de planifier des acquisitions importantes;

- Il faut donner la préférence aux candidats de la Fonction publique pour doter les postes de spécialistes;

- Les années-personnes (c.-à-d. le nombre d'employés à temps plein ou à temps partiel) sont strictement contrôlées. Il vaut donc mieux passer des contrats de services, plus coûteux, que d'embaucher des employés pour la durée de projets particuliers, et il est plus facile d'embaucher un employé qui commande un salaire élevé que deux employés moins bien rémunérés;

- Les MNC doivent faire appel aux services centralisés d'Approvisionnements et Services et de Travaux publics Canada, qui perçoivent des frais administratifs pouvant aller jusqu'à 20 %. On pourrait pourtant réaliser des économies en s'adressant directement aux fournisseurs pour se procurer des produits non catalogués. Cette exigence entraîne en outre des retards notables et impose de sérieuses contraintes aux gestionnaires qui doivent choisir entre l'entrepreneur le moins cher et celui qui est le plus compétent.

Les effets cumulatifs de ces contraintes administratives empêchent actuellement les MNC d'utiliser leurs ressources avec une parfaite efficacité. Comme le faisaient remarquer les MNC dans leur mémoire au Groupe de travail sur le financement des arts au Canada, il conviendrait de reconnaître que dans une structure de dimensions relativement réduites, comme les Musées nationaux du Canada, les frais imputables aux contraintes bureaucratiques ont des répercussions négatives beaucoup plus sensibles que dans les grands ministères. Les petits organismes doivent en effet s'acquitter de toutes les fonctions imposées aux grosses structures sans pour autant réaliser des bénéfices proportionnels. Le Conseil d'administration appuie donc vigoureusement la recommandation du Groupe d'étude Nielsen sur la culture et les communications, selon lequel "le gouvernement devrait essayer d'alléger le plus possible le fardeau administratif des petits organismes..."[46]

L'insuffisance de nos ressources constitue une seconde contrainte d'importance, faisant obstacle à la réalisation de notre mandat et à la satisfaction des besoins actuels.[47] Depuis 1975-1976, nos crédits parlementaires ont augmenté de moins de 60 %, alors que le taux d'inflation pour la même période a plus que doublé. A cet égard, les Musées nationaux du Canada ont plus souffert que les autres organismes culturels fédéraux, dont les crédits augmentent en même temps que leurs responsabilités (voir Annexe II).

Ce problème est particulièrement sérieux maintenant que de nouveaux édifices sont en construction. L'étude sur le minimum vital menée par les MNC et le Groupe de travail sur la réaffectation interne des ressources des MNC ont conclu qu'il faudrait affecter environ 575 années-personnes et un montant supplémentaire de 33 millions de dollars au fonctionnement des MNC pour simplement offrir le niveau de services minimal exigé par le mandat.

La diminution de la réserve de ressources a coïncidé avec la constatation d'une situation tout à fait inadmissible : le piètre état des collections de la nation, vigoureusement dénoncé par le Vérificateur général dans son rapport de 1980-1981. On assiste donc depuis une dizaine d'années à un virage des priorités : l'entretien des collections précède maintenant les activités de diffusion. De plus, l'annonce de la construction de nouveaux édifices pour abriter le Musée des beaux-arts du Canada, le Musée national de l'Homme et le Musée national de l'aviation a entraîné des réaffectations importantes pour permettre de vaquer à la planification, à la préparation des collections et à la mise au point d'expositions devant avoir lieu dans les nouveaux édifices.

Pour l'instant, les MNC n'ont encore obtenu aucune garantie quant aux augmentations de ressources nécessaires à l'aménagement des nouveaux édifices. Ils ne sont pas non plus certains que les besoins immobiliers tout aussi urgents du Musée national des sciences naturelles, du Musée canadien de la guerre et du Musée national des sciences et de la technologie seront satisfaits. Malgré cela, nous nous engageons à rétablir l'équilibre de nos activités pour offrir plus de services à la population.

Par ailleurs, la diminution présente des activités de diffusion au pays et à l'étranger ne saurait constituer, aux yeux de notre Conseil d'administration, une solution à long terme.[48]

Les MNC sont prêts à corriger les écarts entre les responsabilités et les ressources en se penchant sur diverses stratégies:

- révision des activités actuelles de collectionnement en fonction des priorités adoptées par le Conseil;
- collecte d'information permettant des décisions plus éclairées, grâce à des études de marché, par exemple;
- entreprises coopératives et coordination des activités au sein des MNC;
- redéploiement des années-personnes au sein de la Corporation.

À long terme, la solution consisterait toutefois à accroître le niveau des ressources pour que les MNC puissent s'acquitter de toutes les responsabilités que leur a assignées le gouvernement fédéral.

8. STRUCTURE DE L'ORGANISME ET AMÉLIORATIONS POSSIBLES

8.1 La question et ses éléments

La rubrique générale intitulée "Structure" porte sur une question fondamentale: quelle est la meilleure façon d'assurer les services muséaux que les MNC offrent actuellement ou souhaiteraient offrir. Cette question comporte quatre éléments:

a) la relation entre l'organisme (ou les organismes) qui gère(nt) les programmes et le gouvernement en place;

b) le nombre d'organismes (un, deux ou plusieurs);

c) la structure du(des) conseil(s) et de l'organisme (des organismes);

d) la composition du(des) conseil(s).

Ces quatre éléments seront maintenant étudiés à tour de rôle.

8.2 Relations avec le gouvernement en place

Dans l'étude des relations avec le gouvernement en place, l'emploi au singulier des mots organisme, conseil ou corporation ne signifie pas qu'il ne peut y en avoir plus d'un. La question du nombre sera abordée à la sous-section 8.3.

Il y a quatre options principales:

a) Corporation ministérielle

Les Musées nationaux du Canada sont actuellement une société de la Couronne à caractère ministériel, avec un Conseil d'administration responsable devant le Parlement par l'intermédiaire du ministre des Communications. Le gouvernement nomme les membres du Conseil, le secrétaire général et les directeurs des quatre musées nationaux.

Toutefois, le Conseil doit obéir à un certain nombre d'autres lois en plus de la Loi sur les Musées nationaux, et notamment à la Loi sur l'administration financière et à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Ces lois limitent les pouvoirs du Conseil et imposent un certain nombre de contraintes aux MNC. Il a été question de ces contraintes dans la section 7.

b) Ministère

Toutes les parties des MNC deviendraient un ministère ou seraient divisées en plusieurs ministères. Il y aurait une relation hiérarchique directe entre l'organisme et le ministre. Des

comités consultatifs pourraient remplacer le(s) conseil(s). Toutes les contraintes mentionnées plus haut s'appliqueraient.

Certains organismes, qui constituent un ministère ou font partie d'un ministère, s'intéressent au patrimoine. C'est le cas de la Bibliothèque nationale, des Archives publiques du Canada et de Parcs Canada.

c) Société quasi-autonome

Le Parlement fournirait les fonds, mais l'établissement des plans et des politiques de même que l'attribution des budgets seraient du ressort du Conseil, et la participation des élus serait minime. Le Conseil des Arts du Canada et la Corporation du Centre national des Arts sont des exemples d'organismes culturels fédéraux fonctionnant de cette façon.

d) Société sans lien de dépendance, solution recommandée par le Groupe de travail Nielsen

Cette option est celle qui a été proposée par le Groupe d'étude chargé de la Culture et des Communications (Groupe de travail Nielsen). Elle se fonde sur trois hypothèses.

Premièrement, les raisons qui avaient motivé la création d'une société de la Couronne pour gérer des activités culturelles découlant de politiques publiques tiennent encore. Quand des décisions s'imposent dans des domaines aussi subjectifs que l'esthétique, les arts, la culture, la profession, les médias ou les subventions, un conseil sans lien de dépendance avec le gouvernement est beaucoup mieux placé pour trancher.

Deuxièmement, comme la plus grande part des fonds destinés aux organismes à caractère culturel sont fournis par le Parlement, non seulement les conseils, mais également les élus, doivent avoir un rôle fondamental à jouer dans l'établissement des mandats ainsi que des plans et stratégies d'ensemble des organismes, et doivent être satisfaits des résultats obtenus.

Un processus doit donc être établi en vertu duquel le ministre et le Conseil peuvent collaborer à l'élaboration de stratégies d'ensemble et de critères de rendement. Des consultations entre le ministre, le Conseil et les localités pourvues de services muséaux permettraient à tous les intéressés de se mettre au courant de leurs soucis respectifs. Si l'information parvenait à ceux qui en ont besoin, les attentes en matière de rendement seraient susceptibles de tenir compte des ressources attribuées par le Parlement.

Troisièmement, le Conseil doit pouvoir fonctionner avec beaucoup de souplesse, sans que le ministre ou les organismes centraux n'exercent sur lui un contrôle continuel. Le Conseil n'aurait

> pas à être soumis à un pouvoir d'orientation. Il nommerait le plus haut responsable de l'organisme. Le pouvoir de contrôle du gouvernement sur les règlements et sur les budgets d'immobilisation et de fonctionnement serait limité. Toutes les contraintes mentionnées à la section 7 seraient abolies.

Les options (a) et (b) sont les moins intéressantes en raison des contraintes mentionnées à la section 7. En outre, dans un ministère [option (b)], des considérations politiques influenceraient vraisemblablement les décisions qui devraient être de nature purement professionnelles, particulièrement celles qui concernent les subventions.

Un certain nombre de membres du Conseil considèrent que l'option (c) serait la solution idéale, mais la plupart sont d'avis que l'option (d) - la relation sans lien de dépendance recommandée par le Groupe de travail Nielsen - est celle qui permet à un organisme comme les MNC de donner le meilleur rendement possible. Ils acceptent que le ministre ait davantage voix au chapitre lors de l'établissement des mandats, des stratégies et des plans, ainsi que des critères de rendement.[49]

Les commentaires de différents membres du Conseil indiquent les raisons de leur préférence:

- "Les musées sont financés par l'État et doivent donc être responsables devant les élus."
- "Cette option prévoit un mécanisme permettant de négocier les orientations politiques."
- "Si le ministre a un rôle à jouer dans la formulation des politiques, il sera mieux placé pour appuyer l'organisme au niveau politique."
- "Par le passé, nombreux furent les avantages attribuables à une relation sans lien de dépendance."
- "Cette solution est raisonnable aussi bien du point de vue du gouvernement que de celui des musées."[50]

A ce propos, la plupart des membres du Conseil sont d'accord avec la conclusion suivante du Groupe de travail Nielsen, qu'on trouve à la page 80 du rapport de celui-ci:

> Le Groupe d'étude a conclu que d'une façon générale les gouvernements antérieurs ont traité leurs organismes culturels avec une indifférence bienveillante sur le plan stratégique et une attention zélée sur le plan opérationnel. Il est d'avis que l'opposé serait plus bénéfique aux organismes culturels, aux relations entre ces organismes et le ministre responsable de la politique culturelle, ainsi qu'à la réalisation des objectifs culturels du gouvernement.

La majorité des membres du Conseil des MNC ont fait valoir un autre argument en faveur d'une relation sans lien de dépendance. Le gouvernement s'attend à ce que certains organismes à caractère culturel diversifient leur base de financement en entreprenant un certain nombre d'activités lucratives et en cherchant des dons et des commanditaires dans le secteur privé.[51]

Le Conseil est d'accord, en principe, avec cette proposition. Mais pour réaliser toutes les potentialités des activités génératrices de revenus, les contraintes mentionnées à la section 7 doivent être abolies. Les MNC se sont longuement penchés sur cette question dans leur présentation au Groupe de travail Bovey sur le financement des arts au Canada, intitulée Le financement des musées du Canada.

Nous proposerions donc que le conseil d'un organisme à caractère culturel comme les MNC se voie attribuer les fonctions fondamentales suivantes:

a) en collaboration avec le ministre responsable, déterminer les plans stratégiques et les critères de rendement nécessaires pour que l'organisme s'acquitte de son mandat;

b) acquérir pour l'organisme les ressources nécessaires à la mise en oeuvre des stratégies adoptées, soit auprès du Parlement, soit au moyen de dons ou grâce à des revenus;

c) déterminer les politiques et les plans opérationnels nécessaires pour mettre en oeuvre les plans stratégiques et pour que soient administrées les ressources acquises aux fins de cette mise en oeuvre;

d) évaluer les résultats en fonction des critères de rendement adoptés, et faire rapport de ces résultats au ministre et au Parlement;

e) servir de lien entre l'organisme, ses divers clients et le public;

f) orienter les activités du fonctionnaire administratif en chef.[52]

En conclusion, pour les organismes à caractère culturel dont les fonctions sont analogues à celles des MNC, le Conseil d'administration recommande la relation sans lien de dépendance proposée par le Groupe de travail Nielsen, mais à deux conditions :

a) que des méthodes, acceptables à toutes les parties et permettant au ministre et au Conseil de déterminer ensemble les politiques et les plans stratégiques, de même que les critères de rendement, soient mises au point;

b) que le ministre et les organismes centraux n'interviennent plus dans le fonctionnement de ces organismes à caractère culturel.[53]

L'établissement de cette relation sans lien de dépendance exigera l'adoption d'une loi exemptant les organismes à caractère culturel des contraintes imposées par la Loi sur l'administration financière et la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Le Comité Applebaum-Hébert, à la page 34 de son rapport, proposait que le statut des organismes culturels fédéraux soit défini dans une nouvelle loi sur les organismes culturels. Toutefois, si le gouvernement n'est pas prêt à préparer une loi omnibus pour tous les organismes culturels, les changements appropriés pour les MNC peuvent se faire par le biais d'une modification de la Loi sur les musées nationaux.

8.3 Nombre d'organismes (un, deux ou plusieurs)

La question structurelle suivante consiste à savoir si pour s'acquitter le plus efficacement possible des tâches qui incombent aux Musées nationaux du Canada, il est préférable d'avoir un seul organisme sans lien de dépendance avec le ministre, comme il a été recommandé plus haut, ou bien deux ou plusieurs organismes indépendants. A la sous-section 8.4, on essaiera de déterminer s'il doit y avoir un certain nombre de conseils chapeautés par un conseil de coordination.

Le Groupe de travail semble avoir suggéré six grandes options structurelles:

a) Un organisme -- la situation actuelle.

b) Deux organismes -- un pour encadrer les quatre musées nationaux, et l'autre, qui pourrait s'appeler le Conseil canadien du patrimoine, pour administrer les Programmes nationaux. Les Services à la Corporation seraient partagés entre les deux. Cette option se rapproche de celle qui avait été recommandée par le Comité Applebaum-Hébert en 1982.

c) Deux organismes -- l'un pour administrer le Musée des beaux-arts du Canada, avec la partie des Services à la Corporation qui est destinée à celui-ci, et l'autre pour administrer le reste des MNC.

d) Trois organismes -- l'un pour administrer le Musée des beaux-arts du Canada, le deuxième pour administrer les Programmes nationaux, et le troisième pour encadrer le reste des MNC. Les Services à la Corporation seraient partagés entre les trois.

e) Quatre organismes -- chacun administrant un des quatre musées nationaux. Les Services à la Corporation et les Programmes nationaux seraient partagés entre les quatre.

f) Cinq organismes -- chacun administrant un des quatre musées nationaux et les Programmes nationaux. Les Services à la Corporation seraient partagés entre les cinq.

Pour analyser ces six options, il est nécessaire de formuler des critères de rendement permettant de les évaluer:

a) Capacité de servir tout le pays

Il n'y a actuellement qu'un mandat national. S'il doit subsister, est-il possible que deux ou plusieurs organismes se le partagent et l'administrent d'une manière plus efficace?

b) Correction des déséquilibres

Existe-t-il des déséquilibres entre les quatre musées nationaux et les Programmes nationaux? Dans l'affirmative, les déséquilibres sont-ils attribuables au fait que les quatre musées et les Programmes nationaux font partie d'un organisme unique à conseil unique? Des organismes distincts permettraient-ils d'atteindre un meilleur équilibre?

c) Conflit d'intérêts

Y a-t-il conflit d'intérêts si le même conseil est responsable de la gestion des quatre musées nationaux et de l'octroi de subventions financières à d'autres musées?

d) Accès au ministre

A quels intervalles le ministre devrait-il se réunir avec le Conseil de chaque organisme? A quels intervalles le ministre devrait-il rencontrer le président de chaque organisme? A quels intervalles le fonctionnaire administratif en chef de chaque organisme devrait-il rencontrer le ministre ou les collaborateurs de celui-ci?

Actuellement, comme il y a dix organismes et un ministère complexe, le ministre ne peut se permettre qu'une fois par an de discuter en profondeur avec chaque organisme de questions d'intérêt mutuel. Si le ministre doit participer avec le Conseil à l'élaboration des mandats, des politiques et plans stratégiques et des critères de rendement, la qualité de cette participation sera-t-elle meilleure s'il existe de onze à quinze organismes au lieu de dix?

e) Coordination

Comment les politiques et les activités de plusieurs organismes fonctionnant essentiellement dans le même domaine

pourraient-elles être coordonnées? La nécessité de coordonner servirait-elle d'excuse à une ingérence du ministre et des organismes centraux?

f) Rapports avec les organismes centraux

Les établissements fédéraux dépensent beaucoup de temps et d'énergie dans leurs rapports avec les bureaucrates des organismes centraux, particulièrement pour tenter d'obtenir des fonds. Plusieurs organismes pourront-ils faire mieux qu'un seul?

g) Coût

S'il y a plus d'un organisme les frais généraux augmenteront. Les augmentations les plus fortes seront dues à la perte des économies d'échelle. Par exemple, si les quatre musées nationaux devenaient autonomes, les frais de sécurité globaux seraient de 40% plus élevés. (Voir l'annexe III pour de plus amples renseignements sur les dépenses liées à la sécurité.)

Des augmentations de coûts de même nature, mais moins importantes, seraient attribuables à la décentralisation de tous les autres services actuellement assurés par les Services à la Corporation : finances, personnel, administration, architecture et planification. Les coûts plus élevés attribuables aux honoraires et aux dépenses des membres du Conseil ainsi qu'aux réunions constitueraient un autre facteur important.

L'augmentation des coûts due à l'existence de plusieurs organismes est-elle contrebalancée par les avantages éventuels?

La plupart des membres du Conseil d'administration des Musées nationaux du Canada croit que les éventuels avantages attribuables à l'existence de plus d'un organisme sont neutralisés par les inconvénients qui en découlent.[54]

Plusieurs organismes ne pourraient s'acquitter de façon aussi efficace d'un mandat national. C'est l'ensemble des Musées nationaux du Canada qui doit s'acquitter de ce rôle national. Pour que ce travail soit efficace, il faut que tous les éléments y collaborent étroitement.

En réalité, la plupart des membres du Conseil croient que le regroupement des musées a été la principale réalisation de la loi de 1968. Les musées ont ainsi davantage le sentiment d'avoir des objectifs communs, et ils ont acquis une plus grande visibilité à l'échelle nationale. Mais cette visibilité demeure insuffisante.[55]

Les déséquilibres de tout ordre pouvant exister actuellement entre les quatre musées nationaux et les Programmes nationaux persisteraient avec la décentralisation. Il n'existe, à vrai dire, aucun argument en faveur de l'indépendance d'un des musées nationaux à l'exclusion des trois autres.

A cause d'éventuels conflits d'intérêts, on pourrait faire valoir qu'il vaut la peine de séparer les Programmes nationaux ou la fonction octroi de subventions. A cet égard, les MNC ont été comparés au Conseil national de recherches avant la création d'un conseil indépendant de recherches en sciences naturelles et en génie. Avant que la scission ne se fasse, le Conseil du CNR pouvait être tenté de favoriser les recherches aux laboratoires du CNR aux dépens de celles effectuées ailleurs, ou vice-versa. On a émis l'opinion que le Conseil d'administration des MNC pourrait se trouver aux prises avec le même dilemme.

Mais les ressources du CNR et du CRSNG, en comparaison de celles des MNC, étaient et demeurent énormes. Pour l'exercice financier 1978-1979, qui correspond à l'année où les deux organismes sont devenues autonomes, le budget du CNR fut de 182 millions de dollars, et celui de son organisme de subvention, le CRSNG, de 106 millions. Les budgets de ces deux organismes pour l'exercice financier 1986-1987 sont respectivement de 398 et 314 millions de dollars.

Pour l'exercice financier 1986-1987, le budget de subventions des Programmes d'appui aux musées (PAM) est de 8,3 millions de dollars, tandis que celui du reste des MNC est de 68,8 millions de dollars. Si le budget du reste des MNC et celui des subventions étaient à un niveau comparable à ceux du CNR et du CRSNG, cela constituerait effectivement un argument solide en faveur d'une séparation.

Les Programmes nationaux ou la fonction octroi de subventions, une fois séparés, pourraient être intégrés à différents organismes. S'ils étaient intégrés à un grand organisme culturel sans lien de dépendance, comme le Conseil des Arts du Canada ou un éventuel conseil canadien du patrimoine, ils seraient peut-être soumis à des priorités différentes. S'ils étaient chapeautés par un ministère, il est très probable que les considérations politiques l'emporteraient sur celles d'ordre professionnel.

A l'heure actuelle, il serait logique de conserver tous les Programmes nationaux au sein d'un organisme muséal. Les MNC sont au courant de leur contenu propre,[56] et leurs fonctions quotidiennes mettent en lumière des problèmes et des tendances semblables à ceux que connaissent les clients des Programmes nationaux.

En outre, lorsqu'il y a plusieurs organismes, des conflits d'intérêts différents, mais néanmoins réels, risquent de se présenter. Quatre musées nationaux indépendants pourraient se retrouver en compétition pour obtenir des dons du secteur privé. Il pourrait aussi en résulter un certain double emploi dans les services et les domaines de collectionnement.[57]

En ce qui concerne l'accès au ministre, on peut prévoir qu'un plus grand nombre d'organismes et la nécessité de collaborer pour établir les mandats, les politiques et plans stratégiques, de même que les critères de rendement, exigeront que le ministre, qui est déjà très occupé, consacrent à ces travaux encore plus de temps qu'auparavant.

La plupart des membres du Conseil ont fait quelques commentaires sur les problèmes de coordination et de communication avec les organismes centraux qui existeraient, s'il y avait plus d'un organisme. Plusieurs ont dit que la coordination ne serait plus du ressort des organismes, mais de la personne responsable d'eux collectivement. En pratique, la coordination serait effectuée par un organisme central, très probablement le cabinet du ministre, plutôt que par le ministre lui-même.[58]

Un membre du Conseil a évoqué la possibilité que les organismes centraux pourraient susciter des antagonismes entre les organismes. Plusieurs ont affirmé que beaucoup d'organismes, s'ils étaient isolés, seraient moins bien placés pour traiter avec les agences centrales qu'un organisme unique.[59]

Reste enfin la question du coût. Comme les musées doivent actuellement se contenter de très peu de ressources, il semble peu justifiable de les limiter davantage en affectant des sommes supplémentaires aux frais généraux que l'on pourrait encourir. Dans ces circonstances, la simple question des dépenses nous empêche d'envisager le fractionnement des MNC.[60]

En l'absence de justification pour diviser les Musées nationaux du Canada en deux ou plusieurs organismes, le Conseil des MNC ne voit pas pourquoi on le ferait. En outre, toute modification de la structure des MNC doit être justifiée en fonction de critères de rendement analogues à ceux décrits plus haut, et on devra auparavant diagnostiquer les problèmes appelant un changement structurel.

8.4 Structure du Conseil d'administration des MNC et de l'organisme

Il n'est pas justifié de diviser les Musées nationaux du Canada, mais les membres du Conseil estiment néanmoins que la structure interne du Conseil et de l'organisme qui en dépend pourrait être plus satisfaisante. En fait, le Conseil souhaite vivement améliorer son propre fonctionnement de façon à s'acquitter plus efficacement de ses tâches.[61] L'amélioration des structures est particulièrement importante en raison de l'éventualité d'une nouvelle relation sans lien de dépendance avec le ministre. En effet, le Conseil aurait alors un rôle fondamental à jouer pour déterminer les plans stratégiques et les critères de rendement.

Un certain nombre d'options ont été suggérées.[62] La première consiste à créer cinq ou six conseils dépendant d'un conseil de coordination, un pour chaque musée national, un pour les Programmes nationaux, et peut-être un autre pour les Services à la Corporation. Chaque conseil auxiliaire aurait tous les pouvoirs dans son domaine de responsabilité, notamment celui d'affecter les ressources humaines et financières. Cependant, les budgets globaux et les années-personnes pour toute l'organisation seraient déterminés par le conseil de coordination, conformément aux plans stratégiques élaborés conjointement par le Conseil et le ministre. Plusieurs membres du Conseil ont proposé un certain nombre de variantes de ce concept.

Une autre possibilité consisterait à créer des comités fonctionnels du Conseil au lieu, ou en plus, des comités correspondant aux unités organisationnelles. Il pourrait y avoir des comités fonctionnels pour des secteurs comme les collections, la recherche, les programmes publics, etc.

Il est cependant essentiel que le Conseil des MNC puisse modifier la structure de l'organigramme, y compris les comités du Conseil. Si la structure interne et l'organigramme sont définis par la loi, il n'est plus possible de les modifier au gré des circonstances. Par conséquent, toute mesure législative visant à instaurer la relation sans lien de dépendance devrait prévoir l'abolition de toute disposition empêchant le Conseil de modifier la structure interne et l'organigramme des MNC.

8.5 Composition du Conseil

Étant donné le rôle fondamental qu'il est appelé à jouer si les propositions énoncées ci-dessus sont adoptées, le Conseil devra se composer de personnes énergiques, bien informées et animées d'un grand intérêt. Ces personnes devront être conscientes de l'importance de la tâche qu'elles exercent au nom du peuple canadien.

Les membres devraient donc avoir une expérience de la gestion ou de la muséologie dans le secteur public ou le secteur privé, mais avoir avant tout une bonne idée de ce que sont et de ce que font les musées. La composition du Conseil devra refléter l'équilibre que le gouvernement fédéral cherche à réaliser entre les régions, les secteurs économiques, les langues, les sexes et les cultures.[63]

Présentement, le Conseil des MNC est constitué de onze membres nommés par le gouverneur en conseil; un poste est vacant, et il y a deux membres d'office, le directeur du Conseil des Arts du Canada et le président du Conseil national de recherches. Parmi les membres nommés, deux sont des provinces de l'Atlantique, quatre du Québec, deux de l'Ontario, deux de l'ouest du Canada et un des Territoires du Nord-Ouest. Quatre sont francophones et sept sont anglophones.

Trois membres de l'actuel conseil exercent des professions traditionnellement reliées aux musées. L'un d'eux est historien de l'art et éducateur. Le deuxième est biologiste et paléontologiste. Le troisième est historien.

Tous les autres membres connaissent bien la réalité muséale. La plupart ont d'ailleurs siégé aux conseils d'administration d'autres musées. Nous pourrions dire que cette expérience collective et ces intérêts font du Conseil un lien efficace entre les MNC et le public auquel ceux-ci s'adressent. Nous sommes certainement prêts à nous acquitter des tâches qu'on nous a confiées.

Le Groupe d'étude du Groupe de travail Nielsen, à la page 77 de son rapport, soulignait le rôle fondamental du Conseil dans la relation sans lien de dépendance que recommandent aussi bien le Groupe d'étude que le Conseil des MNC. La sélection des membres du Conseil est donc très importante. Le Groupe d'étude recommande que le ministre participe activement à la sélection. Il semblerait que la meilleure façon de procéder soit de stipuler dans la Loi sur les musées nationaux que les nominations des membres du Conseil des MNC doivent être faites par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre.

Le Conseil reconnaît au ministre et au gouvernement le droit de nommer ses membres. Il vaudrait cependant la peine de soumettre périodiquement au ministre une liste de noms de candidats qui, de l'avis du Conseil, conviendraient. Cette réserve de candidats pourrait être constituée au moyen de contacts réguliers avec la communauté muséale et d'autres groupes gravitant dans l'orbite des musées. La participation du Conseil au processus de sélection servirait enfin à renforcer les relations de travail qui doivent s'établir entre le ministre et le Conseil pour que fonctionne la relation sans lien de dépendance recommandée ici.

9. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Au cours de la préparation du présent mémoire, les membres du Conseil d'administration des Musées nationaux du Canada ont examiné en détail les problèmes et les besoins des MNC et de la communauté muséale canadienne. Nos conclusions tentent de définir quels sont les services à dispenser au public canadien, de même que la structure la plus appropriée pour ce faire. Les recommandations qui suivent résument les positions énoncées précédemment dans le mémoire.

1. Il y aurait lieu de confirmer l'importance des Musées nationaux en ce qui concerne les responsabilités dévolues au gouvernement fédéral en matière de patrimoine.

2. Le mandat des Musées nationaux du Canada devrait être confirmé:

   Mettre en valeur et aider d'autres établissements à mettre en valeur les produits de la nature et les oeuvres culturelles ayant trait plus particulièrement, mais non pas exclusivement, au Canada, de façon à stimuler l'intérêt pour le patrimoine naturel et culturel du Canada et à en diffuser la connaissance pour l'enrichissement des générations actuelles et futures.

3. Pour s'acquitter de ce mandat, les Musées nationaux du Canada doivent:

   - Recueillir, enregistrer, préserver et connaître, et aider d'autres établissements à recueillir, à enregistrer, à préserver et à connaître le patrimoine national, en constituant et en conservant des collections d'objets et des informations.

   - Transmettre et aider d'autres établissements à transmettre les connaissances sur le patrimoine national en rendant les objets accessibles et en les expliquant aux Canadiens et aux étrangers.

   - Obtenir et gérer les ressources nécessaires pour assurer la protection et la préservation des collections ainsi que la réalisation de la mission et des objectifs des MNC.

4. Pour s'acquitter des responsabilités inhérentes à leur mandat et à leur envergure nationale, les Musées nationaux du Canada doivent améliorer leurs services publics et leur soutien aux autres musées. Pour y parvenir, ils doivent donner plus de vigueur à leurs activités de conservation.

5. Il est d'une importance primordiale d'abriter convenablement les collections nationales. Des ressources sont nécessaires pour l'aménagement et le transfert des collections dans les trois édifices en construction -- le Musée des beaux-arts du Canada, le Musée national de l'Homme et le Musée national de l'aviation. De plus, de meilleurs locaux sont nécessaires pour le Musée national des sciences naturelles, le Musée national des sciences et de la technologie et le Musée canadien de la guerre.

6. Le rôle consultatif et de coordination des Musées nationaux du Canada relativement aux autres collections fédérales devrait être mieux défini. En particulier, les Musées nationaux du Canada devraient avoir droit de regard sur les propositions concernant le déclassement de certains objets dans ces collections.

7. Les MNC devraient être exemptés des dispositions de la Loi sur l'administration financière, de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et d'autres textes de loi constituant un obstacle à la saine gestion d'un organisme culturel.

8. Les Musées nationaux du Canada devraient jouir de la relation sans lien de dépendance avec le gouvernement recommandée par le Groupe d'étude sur la Culture et les Communications du Groupe de travail Nielsen.

9. Les Musées nationaux du Canada devraient continuer à n'être dotés que d'un organe de décision — le Conseil d'administration.

10. Le Conseil d'administration devrait être responsable de la structure interne des Musées nationaux du Canada. Toutes les contraintes législatives nuisant à l'exercice de cette responsabilité devraient être abolies.

11. Le Conseil d'administration devrait fournir périodiquement au ministre une liste des candidats à envisager pour le Conseil des MNC. Cette liste devrait être compilée avec l'aide de la communauté muséale canadienne et des autres groupes intéressés.

10. CONCLUSION

Il y a dix-huit ans, le gouvernement fédéral regroupait quatre musées en un seul organisme afin de leur permettre d'atteindre l'excellence dans leur domaine particulier, et de sauvegarder et partager le patrimoine national.

En 1972, lorsque fut énoncée la Politique nationale des musées, la première politique fédérale du genre au Canada, le mandat s'est élargi pour inclure cinq programmes nationaux chargés d'aider les autres musées à atteindre le même but.

Les Musées nationaux du Canada ont-ils bien su relever le défi des années 1968-1972? Comme le démontre ce document, le processus d'adaption a été laborieux pour des raisons évidentes. On ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce que des établissements ayant un passé aussi distinct que celui de nos quatres musées nationaux puissent se regrouper aisément, sans avoir à s'ajuster à leur nouvelle situation. Maintes difficultés ont été énumérées dans ce document: logement inadéquat, diminution des ressources, liens avec le gouvernement, etc. On a découvert des solutions, certes, mais il faudra en élaborer d'autres.

Néanmoins, durant la période de transition, l'influence de chaque composante de l'ensemble des Musées nationaux du Canada a été très marquante sur le plan régional, national et international.

Que nous réserve le futur? L'étude entreprise par le Groupe de travail sur les Musées nationaux du Canada constitue un pas en avant en ce qui concerne l'évolution du rôle que le governement peut jouer pour stimuler la communauté muséale canadienne, déjà reconnue pour son dynamisme. Il y a dix-huit ans, les Musées nationaux du Canada ont été désignés comme un élément important de l'apport fédéral dans ce domaine. Si nos recommandations sont acceptées, nous avons bon espoir qu'elles pourraient être raffinées de façon à permettre la mise en place d'un système muséal perfectionné et apprécié à l'étranger. Les Musées nationaux du Canada pourraient y jouer un rôle particulier, à la mesure de leur compétence et de leur vitalité.

RÉFÉRENCES

Les notes énumérées ci-dessous se réfèrent à des questions spécifiques contenues dans le Document de travail qui a été distribué à la communauté muséale par le Groupe de travail. Chaque référence indique la réponse du Conseil d'administration des MNC à la question pertinente.

1. Tous les membres se sont dits d'accord avec l'énoncé.
2. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 1a.
3. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 6a.
4. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 8.
5. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 7.
6. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 6a.
7. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 6a.
8. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 6a.
9. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 6a.
10. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 7.
11. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 1a.
12. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 2.
13. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 1a.
14. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 1c.
15. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 13a (supplémentaire).
16. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 2.
17. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 6b.
18. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 6a.
19. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 7.
20. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 8.
21. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 10.
22. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 11.
23. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 12.
24. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 7.

25. Réponse du Conseil au Groupe de travail Q. 7.

26. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 7.

27. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 7.

28. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 7.

29. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 15a. et 15b.

30. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 2.

31. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 7.

32. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 8.

33. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 1b. et 9.

34. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 6a.

35. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 8.

36. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 1b.

37. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 15a.

38. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 15a et 15b.

39. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 10.

40. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 18.

41. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 13a (supplémentaire).

42. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 13a (supplémentaire).

43. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 7.

44. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 1d (supplémentaire).

45. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 2 et Q. 3.

46. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 3 et Q. 1e (supplémentaire).

47. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 5c (supplémentaire).

48. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 1a, 1b et 1c.

49. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 1e (supplémentaire), Q. 2, Q. 3 et Q. 4b.

50. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 1e (supplémentaire).

51. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 5a et Q. 5b.

52. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 4a.

53. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 1e (supplémentaire).

54. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 3.

55. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 2.

56. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 14.

57. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 3.

58. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 3.

59. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 3.

60. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 3.

61. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 3.

62. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 3.

63. Réponse du Conseil au Groupe de Travail Q. 4b.

Annexe I - Données sur les ressources des MNC

I.1 Dépenses fiscales des MNC 1975-1986

I.2 État financier récapitulatif par activité, 1986-87

I.3 Budget des MNC pour 1986-87: Répartition des ressources financières par élément de planification.

Musées nationaux du Canada
Dépenses par année financière en dollars constants de 1975-1976
(en milliers de dollars)

	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
MUSÉE DES BEAUX-ARTS	11,088	9,510	9,375	11,960	10,009	9,072	9,180	8,023	7,884	9,959	10,208
MUSÉE DE L'HOMME	12,357	10,163	12,101	13,053	10,981	9,929	10,104	10,580	11,648	11,669	12,788
SCIENCES NATURELLES	6,051	6,216	7,397	7,448	6,924	6,197	6,228	6,706	8,360	8,068	9,374
SCIENCES ET TECHNOLOGIE	4,285	5,013	4,714	4,841	4,410	4,047	4,141	4,571	5,214	5,471	6,048
R.C.I.P.	1,086	1,928	1,904	2,165	1,949	1,238	1,271	1,459	1,828	1,549	1,387
I.C.C.	2,425	2,480	2,448	2,783	2,506	1,847	1,840	1,881	2,026	1,924	1,816
SUBV. -P.A.M.	6,080	7,669	7,099	7,324	5,613	5,417	4,907	4,525	4,490	4,208	4,072
SUBV. -ASS. ARTISTIQUE DES COLLÈGES D'AMÉRIQUE	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
TOTAL	44,973	42,980	45,039	49,575	42,393	37,749	37,671	38,545	41,400	42,848	45,694

- Les données utilisées ont été extraites du document sur les comptes publics déposé chaque année à la Chambre des Communes par le Receveur Général du Canada.

- L'année fiscale 1975-76 sert comme année de base. Les chiffres des années ultérieures ont été établis en dollars constants par rapport à cette année de base.

- Les dépenses des Services à la Corporation et de la Gestion Centrale (auxquels on se réfère comme "administration") ainsi qu'une partie des dépenses des Programmes nationaux excluant le RCIP, l'ICC et le programme de subventions ont été réparties entre les quatre musées selon un pourcentage basé sur les dépenses.

- De même, les services offerts sans frais par les Travaux publics du Canada pour l'espace occupé par les MNC ont été répartis entre les quatre musées selon un pourcentage basé sur les dépenses.

- Il faut noter que la répartition des services fournis sans aucun frais par les Travaux publics du Canada est complètement arbitraire.

- Les fonctionnaires des Travaux publics du Canada avant 1985-86 n'étaient pas certains de ce qui était inclus ou exclus des chiffres présentés dans les comptes publics.

Financial Planning Division, 09-May-86

État financier récapitulatif par activité (en milliers de dollars) - Budget des dépenses 1986-87

	Budget des dépenses 1986-1987					
	Dépenses	Recettes à valoir sur le crédit	Dépenses nettes	Prévu 1985-1986	Différence	Détails à la page
Gestion centrale	2 922	-	2 922	1 579	1 343	25
Musée des beaux-arts du Canada	10 382	(520)	9 862	10 039	(177)	29
Musée national de l'Homme	12 188	(200)	11 988	11 852	136	37
Musée national des sciences naturelles	8 568	(275)	8 293	8 784	(491)	44
Musée national des sciences et de la technologie	5 877	(105)	5 772	5 295	477	50
Programmes nationaux	22 011	-	22 011	21 586	425	56
Services à la Corporation	16 605	(300)	16 305	16 233	72	64
	78 553	(1 400)	77 153	75 368	1 785	
Années-personnes			1 073	1 073	-	

Explication de la différence : L'augmentation de 1 785 000$ (2,4%) des besoins en 1986-1987 par rapport aux prévisions de 1985-1986 est principalement attribuable aux postes suivants:

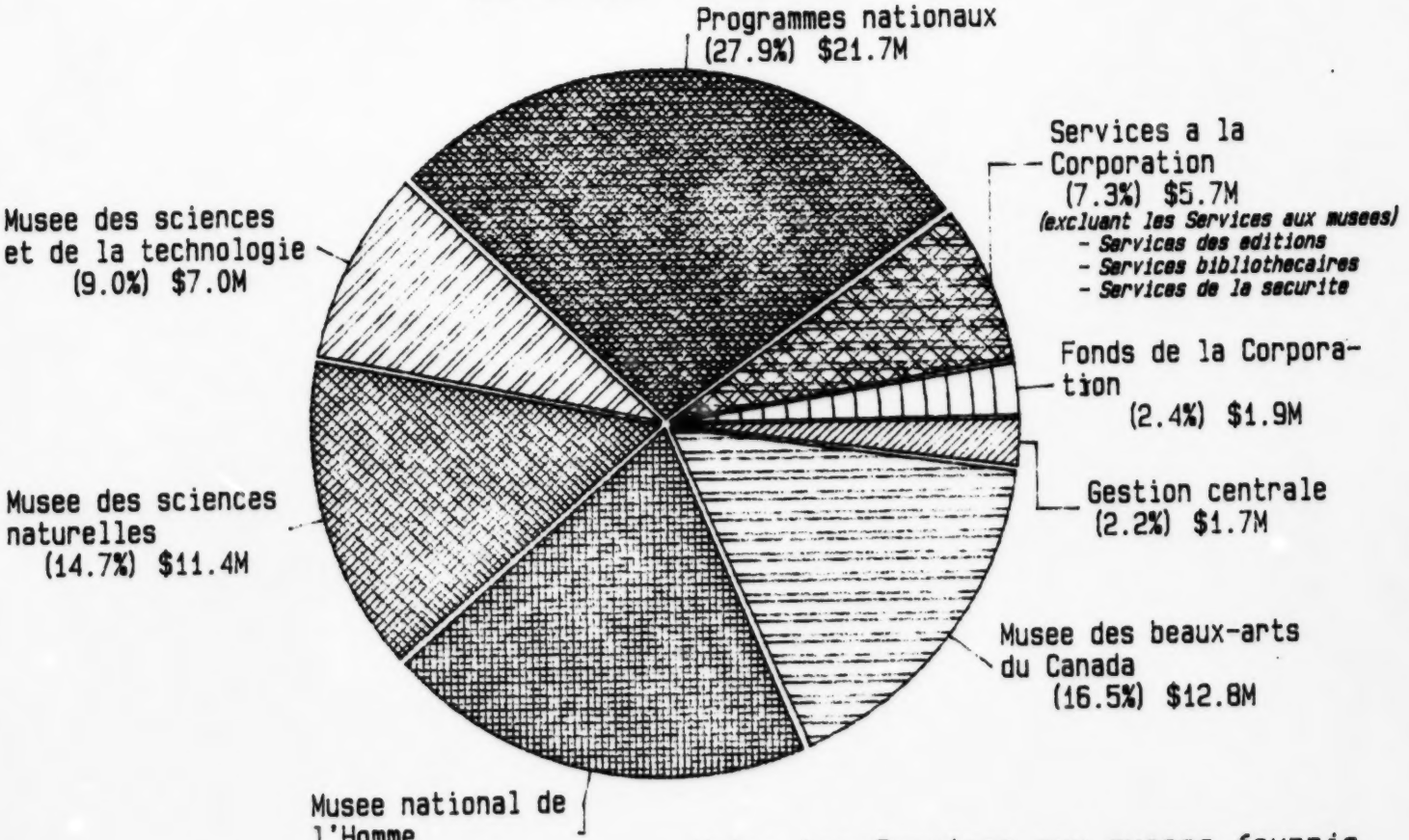
- Une diminution, en 1986-1987, au chapitre des services aux locataires et du Musée canadien de la photographie contemporaine (465 000$)
- Une diminution due au report de la partie non dépensée des fonds affectés en 1984-1985 à l'acquisition d'objets et d'oeuvres d'art (545 000$)
- Une diminuation résultant de l'achat d'un appareil scientifique important (microsonde) en 1985-1986 (600 000$)

BUDGET DES M.N.C. POUR 1985-1986

(incl. Budget des depenses supplementaire)

REPARTITION DES RESSOURCES FINANCIERES PAR CONSTITUANT

pour un total de 77 660 829$



Note: Les Services aux musees fournis par la Corporation ont ete distribues au prorata des constituants des Musees nationaux.

(Planification financiere, le 9 mai 1986)

Annexe 1.3

Annexe II - Taux de fréquentation des MNC

II.1 Nombre annuel de visiteurs, 1979-1986

II.2 Variations saisonnières selon l'origine géographique des visiteurs, 1979-1980

NOMBRES DE VISITEURS (ANNÉE FISCALE)

	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
MBAC	283 059	316 725	283 136	319 229	293 026	231 857	281 665
MNST	536 116	579 695	579 519	557 147	535 927	521 650	533 602
MNA	124 796	134 271	130 036	169 073	162 878	138 501	124 279
ECMV	514 221	485 297	503 391	471 759	453 433	471 722	490 442
MNG	272 073	276 996	241 644	257 733	232 371	202 384	150 205
MNA	-	-	-	-	18 151*	124 385	100 550

*les deux derniers quarts

Annexe II-2

VARIATIONS SAISONNIÈRES SELON L'ORIGINE GÉOGRAPHIQUE DES VISITEURS, 1979-80

Origine géographique en hiver	MBAC	ECV	MCG	MNST	MNA	MNC/TOTAL
RCN	63.7	57.8	46.4	58.5	50.0	56.6
De l'extérieur	36.3	42.2	53.6	41.5	50.0	43.4

Origine géographique en été	MBAC	ECV	MCG	MNST	MNA	MNC/TOTAL
RCN	22.3	32.7	16.3	29.8	27.6	26.3
De l'extérieur	73.7	67.3	83.7	70.2	72.4	73.7

Origine géographique en hiver	MBAC	ECV	MCG	MNST	MNA	MNC/TOTAL
Ontario	12.4	20.2	16.3	15.6	15.8	16.7
Québec	10.8	13.8	19.4	17.9	15.8	15.0
Autres provinces	6.9	2.8	8.2	4.9	7.9	5.4
États-Unis	3.1	1.0	3.6	0.9	2.7	1.9
Autres pays	3.1	4.4	6.1	2.2	7.8	4.4

Origine géographique en été	MBAC	ECV	MCG	MNST	MNA	MNC/TOTAL
Ontario	24.7	24.2	33.8	22.8	31.8	27.1
Québec	17.3	18.5	18.7	25.9	16.5	19.4
Autres provinces	10.7	9.4	14.7	7.6	9.2	10.3
États-Unis	15.9	9.6	9.7	9.2	11.4	11.0
Autres pays	9.1	5.6	6.8	4.7	3.5	5.9

Annexe III - Coûts des services de sécurité dans cinq organismes autonomes.

COÛTS DES SERVICES DE SÉCURITÉ DANS CINQ ORGANISMES AUTONOMES

Coûts actuels	A/P*	Salaires (000 $)	Fonctionnement (000 $)
Sécurité - Siège social des MNC	16	522	237
Sécurité - Administration et opérations dans tous les composants	116	3600	1948
TOTAL	132	4122	2185

Frais de sécurité dans cinq organismes autonomes	A/P*	Salaires (000 $)	Fonctionnement (000 $)
Gestion et opérations pour quatre musées	172	5300	3218**
Frais de sécurité pour programmes nationaux autonomes	3	88	169
TOTAL	175	5388	3387

* A/P = années-personne

** Inclut les frais encourus par le services de gardiens à contrat, frais qui varient selon les dimensions et conditions des édifices de chaque composante.

NOTA: A noter que si les MNA et le MCG devenaient complètement autonomes, on aurait à établir une structure de gestion pour les services de sécurité de ces deux musées.

A noter que les frais pour les nouveaux aménagements du MNH et du MBAC n'ont pas été incorporés à ces totaux.

LISTE BIBLIOGRAPHIQUE CHOISIE

1982 RAPPORT DU COMITÉ D'ÉTUDE DE LA POLITIQUE CULTURELLE FÉDÉRALE
Direction de l'information, ministère des Communications, gouvernement du Canada.

1984 Après Applebaum-Hébert
Musées nationaux du Canada
12 février 1984.

1985 L'avenir du système muséal au Canada
Musées nationaux du Canada, Consultations '85
Rapport sur les conférences de prospective parrainées par les Musées nationaux du Canada

1985 Culture et communications: Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes.
(Groupe de travail Nielsen), Août 1985.

1986 Le financement des musées au Canada
Mémoire des Musées nationaux du Canada au Groupe de travail sur le financement des arts du Canada. Mars 1986

1986 Groupe de travail sur les Musées nationaux: Document de travail
Groupe de travail chargé d'examiner le rôle des Musées nationaux du Canada. Mars 1986.